

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

UNIDAD DE POSTGRADO

**Administración estratégica como principal factor en la
mejora continua de la calidad del servicio del Sistema
Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente:**

Caso Sub-Dirección de Defensoría de la DINNA del MIMDES

TESIS

**para optar el grado académico de Magíster en Administración con Mención
en Gestión Empresarial**

AUTORA

Ofelia Roque Paredes

Lima – Perú

2010

“El Mikutt es una planta que cura heridas de cuerpo. Ancestros míos pensaban que era mágica. Hoy la seguimos usando para curar heridas. Esa es la idea de la Defensoría del Niño y del Adolescente, que envuelve a un niño para cubrirlo, curarlo, sanarlo. Por eso la Defensoría en esta comunidad de Chapiza se llama Mikutt, como un nombre que la simboliza. Así los comuneros entienden más rápido cuál es la función de la Defensoría”.

*Félix Dávila Alvarado,
Presidente de la DNA de la Comunidad Huambisa de Chapiza.*

A mis padres que me inculcaron el estudio como medio de crecimiento y desarrollo personal, a mis hermanas y sobrinos para que sigan el camino correcto, a mis amigos y profesores que alentaron y me acompañaron en esta investigación, y especialmente para todas las niñas, niños y adolescentes del país.

.

Ofelia Roque Paredes

ÍNDICE

Portada.....	s/n
Pensamiento.....	s/n
Dedicatoria.....	s/n
Índice.....	i
Resumen.....	A
Resumo.....	B
Introducción.....	I

CAPÍTULO I EL PROBLEMA

1.1. Exposición del Problema.....	01
1.1.1. Problema principal.....	05
1.1.2. Problema específico.....	06
1.2. Objetivos de la investigación.....	07
1.2.1. Objetivo General.....	07
1.2.2. Objetivos Específicos.....	07
1.3. Justificación del problema.....	07
1.3.1. Análisis de entorno.....	07
1.3.2. Análisis de intorno.....	08
1.3.3. Razón que justifican la investigación.....	10
1.4. Limitaciones de la Investigación.....	11

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

2.1. Marco Teórico.....	12-68
2.2. Marco Conceptual.....	69-77
2.3. Marco Doctrinario.....	77-94

CAPÍTULO III

HIPÓTESIS, VARIABLES, INDICADORES Y METODOLOGÍA

3.1. Formulación de la hipótesis	94
3.1.1. Hipótesis general	94
3.1.2. Hipótesis específico.....	94
3.2. Variables	94
3.2.1. Variable dependiente.....	94
3.2.2. Variable interdependiente	95
3.2.3. Variable independiente	95
3.2.4. Estrategia para la prueba de Hipótesis	96
3.3. Metodología de la Investigación	98
3.3.1. Tipo de Investigación.....	98
3.3.2. Operacionalización de las Variables.....	100
3.3.3. La población a investigar.....	101
3.3.4. Técnicas de recolección de datos.....	102
3.3.5. La muestra.....	103
3.3.6. Descripción del proceso de la prueba de Hipótesis.....	105

CAPÍTULO IV

PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN

4.1. El estado de situación de los organismos de defensa de los	106
Derechos del niño y del adolescente	
4.1.1. A nivel mundial.....	106
4.1.2 En Latinoamérica y el Caribe.....	112
4.1.3. En el Perú	119
4.1.4. Evolución de las políticas públicas y planes	125
sobre niñez y la adolescencia en el Perú	
4.2. Estado de situación de los principales actores sociales que.....	132
conforman el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescentes en la atención de casos	

4.2.1.El sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente (SNAINA)	132
4.2.2.El sistema Nacional de Defensorías (SNDNA)	134
4.3. Consolidación y Desarrollo del SNDNA	148
4.3.1. Sobre la demanda del servicio de la DNA.....	151
4.3.2. Capacidad de gestión de la SDD-DINNA.....	156
del MIMDES	
4.3.3. Calidad del servicio de los actores del SNDNA.....	175
4.4. La Administración Estratégica y la calidad del servicio del SNDNA.....	181
4.4.1. El Sistema de Gestión de calidad para el ente Rector del SNDNA.....	182
4.4.2. Lineamientos para la Mejora Continua de la calidad del servicio del SNDNA.....	201
4.4.3. Lineamientos generales para la implementación de un Sistema de Control.....	209
4.5. Contratación de hipótesis	210
4.5.1. Hipótesis General	210
4.5.2. Hipótesis específico	214
4.6 .Conclusiones y recomendaciones	242
4.6.1. Conclusiones	242
4.6.2. Recomendaciones	243
Bibliografía.....	245-246

RESUMEN

La presente investigación se desarrolla para el caso específico de la Sub- Dirección de Defensoría del Niño y del Adolescente (SDD) de la Dirección de Promoción del Niño y el Adolescente (DINNA) del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). La SDD como ente rector del Sistema Nacional de Defensoría desde hace más de quince años de creado a la fecha todavía no logrado la consolidación y el desarrollo del sistema, pues eso se refleja no sólo por la falta de articulación de los actores sociales que la conforman sino por la baja calidad en el servicio de las DNA. A pesar de que existe la normatividad y la legislación que favorece la consolidación y desarrollo del SNDNA, sin embargo la manera de administrarlo no ha sido el más apropiado, porque aún después de 15 años de creado, estas DNA todavía no se sienten parte del Sistema, pues tenemos como principal problema de ellas dependen administrativamente de otras organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, es por eso que tenemos cerca de ocho modelos de Defensorías distribuidos en todo el territorio peruano, lo que dificulta aún más la consolidación de ellas bajo el ente rector, SDD-DINNA del MIMDES.

La investigación se basa en demostrar como la aplicación de una administración estratégica por parte del ente rector nos permitirá la mejora continua del servicio de las DNA's. La baja calidad en el servicio y la pérdida de posicionamiento y la consecuente baja de la sostenibilidad del sistema, se ha originado por la carencia de una eficiente y eficaz administración del sistema y la ausencia de la óptima articulación de los actores sociales del sistema. La competitividad también se ha venido distrayendo con la pérdida de confianza de la comunidad y su preferencia por otros servicios similares tales como son los CEM (Centro de Emergencia Mujer) y otros programas a favor de la niñez. La competitividad de esta organización se medirá en términos de confianza, de fidelización y preferencia por parte de los usuarios (niños, niñas y adolescentes, comunidad) y los proveedores (gobierno, instituciones donantes, etc.), y no pretender maximizar el valor económico y financiero de la empresa u organización, que lo hace cualquier empresa, en la que resulta más fácil e inmediata la aplicación de las herramientas de gestión administrativas.

RESUMO

Esta pesquisa foi desenvolvida para o caso específico da Sub-Direcção de Serviços de Defesa da Criança e do Adolescente (SDD) da Direcção de Promoção da Criança e do Adolescente (jantar), Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social (MIMDES). A SDD como o corpo diretivo do Provedor de Justiça nacional para mais de quinze anos da data prevista ainda alcançado a consolidação eo desenvolvimento do sistema, ela é refletida não só pela falta de articulação dos atores sociais que compõem pela baixa qualidade do serviço do DNA. Embora não haja regulamentação e legislação que favoreça a consolidação eo desenvolvimento de SNDNA ainda a forma de gerir este não era o mais adequado, porque, mesmo após 15 anos de estabelecidos, esses DNA ainda não se sentem parte do Sistema , como se tê-los como o principal problema da dependência administrativa em outras organizações, governamentais e não governamentais, que é por isso que temos cerca de oito modelos de provedores localizados em todo o território peruano, o que dificulta ainda mais a consolidação destas no âmbito do órgão de gestão , a SDD-DINNA do MIMDES.

A pesquisa baseia-se em mostrar como a aplicação de gestão estratégica do órgão regulador permitirá a contínua melhoria do serviço do DNA. A baixa qualidade do serviço ea perda de posicionamento e à consequente redução na sustentabilidade do sistema, originado pela falta de uma administração eficiente e eficaz do sistema ea falta de uma coordenação óptima dos atores sociais no sistema. competitividade também foi perturbado pela perda da confiança da comunidade e sua preferência por esses serviços similares, como o CEM (Centro de Emergência da Mulher) e outros programas para crianças. A competitividade desta organização é medido em termos de confiança, lealdade e preferência por parte dos utilizadores (crianças e adolescentes, comunidade) e fornecedores (governo, agências doadoras, etc) Ao invés de tentar maximizar o valor económico e sociedade financeira ou a organização que faz toda a empresa, que é mais fácil e imediata aplicação de instrumentos de gestão administrativa.

INTRODUCCIÓN

Por lo expuesto, vemos que el objetivo central de la investigación se orienta a comprender y explicar las consecuencias que originado que la actual modalidad de administración o de gestión de la SDD-DINNA del MINDES no haya permitido, desde su nominación como ente rector del SNDNA, la consolidación del mismo, es decir que las DNA`s cumplan con los fines para los cuales han sido creadas y dispongan de todos los recursos necesarios para que puedan brindar un servicio de calidad en beneficio de la vigilancia de los derechos del niño, niña y adolescente, y de toda la comunidad en general porque el bienestar de ellos es el bienestar de la familia. La “familia es considerada por el Estado de manera orgánica como institución idónea para focalizar las políticas de protección”; en tal sentido, estaremos contribuyendo al bienestar de toda la comunidad, de la sociedad y en general de todo el país. Al lograr la consolidación del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente, estaríamos incorporando, concertando y unificando la labor de las instituciones componentes de este sistema, para que las DNA`s que es la última unidad del SNDNA y es la que está directamente vinculada con los usuarios del servicio, puedan mejorar la calidad del servicio, dotándola de todos los recursos necesarios para que pueda atender los casos.

Las políticas sociales dirigidas a la niñez, han adolecido –y adolecen todavía– de los mismos problemas que, en general, afectan al conjunto del quehacer político y social del Estado, respecto a la formulación e implementación de políticas públicas y sociales, pensadas y ejecutadas sectorialmente, específicamente para el MIMDES, esto se detalla de una manera amplia en el capítulo II. Para demostrar esta tesis se ha tomado todo el soporte estadístico necesario lo cual se muestra en el capítulo III, esta información al igual que el marco teórico han servido para demostrar nuestras hipótesis. Las instituciones que asumen esta responsabilidad, la falta de un gerenciamiento adecuado, que permita coordinar y complementar acciones para potenciar los esfuerzos llevados a cabo en el ámbito de lo social, hacen que la integralidad de la política social sea aún un desafío pendiente, esto se ha definido con lineamientos y con algún aporte del sistema de gestión de la calidad que se ha consignado en el capítulo IV de la presente tesis.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

1.1. EXPOSICIÓN DEL PROBLEMA

La Sub-Dirección de Defensorías, nuestra unidad de investigación principal a la que llamaremos en adelante SDD, es una unidad orgánica que depende de la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante DINNA), inicia sus actividades en el año 1996, fecha en la que se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH) hoy conocido como MIMDES. La SDD-DINNA constituye el ente rector de todas las Defensorías del Niño y el Adolescente (en adelante DNA) a nivel nacional. El problema administrativo más relevante es que estas DNA's no dependen administrativamente del MIMDES, pues ellas dependen de otras instituciones gubernamentales externas y también de instituciones no gubernamentales sociales, a las llamaremos en términos generales Instituciones Promotoras del servicio (IP). Por otro lado, como la SDD-DINNA todavía no cuenta con oficinas descentralizadas a nivel nacional, entonces las coordinaciones las realizan en forma indirecta a través de sus respectivas IP, quienes apoyan el trabajo de las Defensorías en las provincias, en Lima y en el Callao, tales como el Ministerio de Educación (DNA escolares), Arzobispado de Lima (DNA Parroquiales), Municipios Provinciales y Distritales (DEMUNA), etc., Estas instituciones tienen diferentes fines y objetivos, pero a través de sus DNA's tienen los fines y objetivos comunes a los del MIMDES (SDD-DINNA), ofertando el servicio de atención de casos relacionados con la vulnerabilidad de los derechos de la niña, niño y adolescentes, y otras actividades complementarias como las de promoción y prevención.

La SDD-DINNA del MIMDES, las IP's y las DNA's constituyen los principales actores sociales del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y el Adolescente, en

adelante SNDNA, que también incluye el servicio de apoyo complementario de las Instituciones de Apoyo Externo, en adelante IAE, en cada una de las redes que se forman cuando se resuelve un determinado tipo de caso (derecho al nombre, derecho de alimentos, violencia, etc.).

Después de casi 15 años de creado el MIMDES (antes PROMUDEH) la SNDNA no se ha consolidado ni desarrollado como sistema. Prueba de ello es que a pesar de tener recursos legales para la atención de casos, las DNA`s reportan un deficiente servicio, lo cual se puede observar en los numerosos casos de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescente, en la falta de recursos materiales y humanos.

Una de las causas que se ha podido observar es el bajo posicionamiento que tiene este servicio en la comunidad y la escasa sostenibilidad, debido a que los donantes externos, e incluso el gobierno central, han perdido la confianza, y se está distrayendo los escasos recursos económicos en otros programas similares de reciente creación. Otra causa es la divergencia en los planes estratégicos concordantes con los de la SDD-DINNA y la ausencia de una organización que permita la comunicación y coordinación fluida entre los tres niveles organizacionales: SDD-DINNA (Directivo), las Instituciones Promotoras (IP) y las Defensorías propiamente dichas (DNA). Así como la ausencia de indicadores de desempeño de la DNA para que el ente Rector pueda tomar decisiones en cuanto a la distribución de recursos a las localidades y regiones que más necesitan. También hace falta descentralizar la dirección del SNDNA. Pero es el caso que no se cuenta todavía con las redes formales para facilitar la atención de casos por parte del Defensor de la DNA, pues aproximadamente un 45% de DNA´s no cuentan con las redes para poder otorgar la solución del caso; y un 79% no puede realizar seguimiento de los casos atendidos, teniendo que enfrentar reincidencias en los casos, por falta de recursos, pues el presupuesto que otorga el

gobierno central no es suficiente. Por tal motivo, se tiene que recurrir necesariamente a los organismos internacionales tales como UNICEF, entre otros.

Así mismo, también podemos acotar que todavía existe un porcentaje significativo de DNA que no se han registrado o no han renovado su inscripción y, en un porcentaje menor, han desaparecido por falta de recursos. En todos los casos, el 78% afirman que no tienen los recursos necesarios para poder brindar un servicio de calidad a los NNA y a la comunidad.

Por otro lado, existe actualmente una competencia y una distracción económica, pues esta situación no solo ocurre con las ONG's, sino también en el propio MIMDES, como es el caso de los CEM (Centro de Emergencia Mujer), que se encuentran en diferentes puntos de Lima y en algunos Departamentos, que no corresponde a la SDD-DINNA del MIMDES sino más bien al Programa de Violencia Familiar.

Por todo esto, se están distrayendo y dispersando los escasos recursos ordinarios de su presupuesto, que dificultan la consolidación del MIMDES, impidiendo su posicionamiento en la mente de los NNA de la comunidad. Tampoco se ha logrado la concertación de los actores sociales para trabajar en forma conjunta, pues por lo anterior se puede percibir que están trabajando en forma independiente y no se está aprovechando de manera integral el servicio de todas estas instituciones pues su potencial se disminuye cuando trabajan por su cuenta.

Al interior del SNDNA todavía no se da la integración y la coordinación esperada, de tal manera que podamos disponer en tiempo real de los indicadores de desempeño de cada DNA que permita a la SDD-DINNA gestionar de manera eficiente y eficaz todo el SNDNA, que repercuta en conocer en dónde hace falta una DNA, cuándo una DNA debe ser cerrada, qué DNA requiere más recursos, indicadores por tipo de caso para direccionar las actividades y, sobre todo, el presupuesto para realizar las actividades

de promoción de los derechos y prevención de las violaciones de los derechos del NNA.

Desde 1996 a la fecha, este importante avance en el marco jurídico de protección y promoción de los derechos de los niños y los adolescentes no ha tenido un correlato similar en la gestión de la SDD-DINNA, pues no se ha realizado aún la consolidación del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y del Adolescente, lo que ha impedido su desarrollo y el establecimiento del programa de mejoramiento continuo del servicio de las DNA's.

Como resultado de todo esto, se ha detectado deficiencias en los servicios que brinda, visiblemente originados por la desarticulación del trabajo de las unidades del Sistema Nacional de DNA's. De manera que continuamente llegan casos para ser atendidos en la SDD-DINNA, situación que no debería darse si cada DNA cumpliera las funciones que les corresponden en la localidad o región que tienen su área de acción, según el modelo organizacional adecuado a este tipo de organización, que debe funcionar como un sistema, precisamente el Sistema Nacional de Defensorías del Niño y Adolescente. Se ha detectado, asimismo, que se ha perdido liderazgo, lo cual se puede observar en que la sostenibilidad y posicionamiento se encuentran en grado mínimo, pues las DNA's se ven asistidas directamente de los organismos promotores (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Gobierno Local, ONG's, etc.), que ven a la SDD-DINNA como un órgano que únicamente "sirve para proporcionar la legislación que necesitan".

También se ha detectado que el tipo de Administración y la gestión no ha sido la más adecuada, pues a pesar de que existe una "Mesa de Trabajo Intersectorial", en la que participan todos los organismos del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente, en adelante SNDNA, no se ha logrado institucionalizar al cien por ciento

esta forma de dirección para lograr su consolidación como sistema y crear las condiciones para su desarrollo, tal como lo señala la normatividad existente¹.

Por otra parte, los planes de las DNA's no concuerdan con el Plan de la SDD-DINNA del MIMDES, pues estas pertenecen orgánicamente a instituciones externas al MIMDES (Ministerio de Educación, Municipalidades, Arzobispado de Lima, ONG's, etc.), quienes tienen sus propios planes.

También hay que considerar que, la organización que ha planteado la SDD-DINNA para dirigir el Sistema de Defensorías del Niño y del Adolescente es centralista, provocando que en la Sub Dirección de Defensorías se atiendan casos como si fuera una DNA del sistema.

Por último, en la Sub Dirección de Defensorías no se dispone del Sistema de Monitoreo y Evaluación de las actividades del Plan, lo que permitiría retroalimentar a la Dirección de la DINNA, para poder implementarla, y así garantizar una atención de las DNA's conforme a los objetivos del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y Adolescente.

1.1.1. Problema principal

La SDD-DINNA del MINDES, ente rector del SNDNA desde hace 15 años de creado no ha podido lograr la consolidación de sus actores sociales que por norma la componen, originando carencias sobre su posicionamiento, su sostenibilidad y la calidad del servicio. Como consecuencia no ha logrado el desarrollado esperado planteado en los documentos normativos con carácter de Ley, emanados del MIMDES. Esto ha repercutido básicamente en la calidad de la atención de casos de la DNA, que a pesar que cada modelo tiene diferentes debilidades, todas en conjunto no

¹ MIMDES, Código de los Niños y Adolescentes, Ley 27337 que aprueba el nuevo código, 21 de julio del 2000, Lima- Perú.

brindan un servicio de calidad, acentuando las estadísticas de los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes.

1.1.2. Problemas específicos

1. La DNA no se ha posicionado en la mente y en el espacio de todas las comunidades del país, así mismo es clara la falta de los recursos económicos necesarios para garantizar la sostenibilidad esperada, de modo que la DNA pueda brindar un servicio de calidad. Los donantes no tienen la confianza necesaria para poder invertir en este sector.
2. La ausencia de un enfoque estratégico en los planes de la SDD-DINNA del MIMDES, expresado en planes con diferentes objetivos, metas y actividades que hacen que los pocos recursos disponibles se difuminen y no se logre las metas planteadas.
3. La SDD-DINNA del MIMDES tiene escasa vinculación con las DNA y esto se agudiza en los modelos comunales que se encuentran en las zonas más alejadas de la capital. La comunicación y la coordinación no es fluida, únicamente reportan en bajo porcentaje (30% aproximadamente) las fichas del Formato Único de Registro de Estadísticas Continuas que distribuye la SDD-DINNA en forma anual. La SDD-DINNA no dispone de indicadores que midan el grado de consolidación y desarrollo de todas las DNA que conforman el SNDNA, así mismo, no hay coordinación del trabajo de las instituciones de apoyo externo. También hay escasa convocatoria de otros sectores, tales como las universidades, pues una de las carencias más relevantes de la DNA es el recurso humano. Al no existir recursos suficientes, en la mayoría de las veces no se puede realizar el seguimiento del caso para restituir los derechos vulnerados. Asimismo, hace falta congregarse a más instituciones privadas para que

colaboren en la atención de los casos (casa albergues, nutrición, salud, ayuda legal, orfanatos, padres sustitutos, etc.)

1.2. Objetivos de la Investigación

1.2.1. Objetivo General

Describir y analizar los efectos que genera la falta de una Administración Estratégica en la SDD-DINNA del MINDES, para el logro de la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y del Adolescente que garantice la mejora continua del servicio de la DNA.

1.2.2. Objetivos Específicos

1. Determinar la influencia del Liderazgo en el posicionamiento y sostenibilidad del servicio de la DNA dentro del SNDNA.
2. Determinar el grado de influencia de los planes estratégicos de la SDD-DINNA en los planes de las DNA del SNDNA.
3. Proponer los lineamientos generales para un modelo de organización tipo redes que incorpore el sistema de control para el SNDNA, que facilite la mejora continua del servicio de la DNA.

1.3. Justificación de la investigación

1.3.1. Análisis de entorno

La mitad de los peruanos que viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema son niñas, niños y adolescentes, con especial situación crítica en las zonas rurales y nativas del país. Esta situación se agrava con la aparición de otros problemas sociales, tales como el abandono familiar, el maltrato infantil, explotación infantil, violencia juvenil, etc.

El 56% de los hogares del Perú tienen entre sus integrantes a niñas y niños menores de 12 años y el 39.8% a adolescentes de 12 a 17 años de edad (ENAH-INEI, 2006).

El 63% de la población infantil y adolescente del país es pobre y, al interior de este grupo etéreo, el 28% es pobre extremo.

La pobreza es un factor de peso que limita la vida plena, el adecuado desarrollo y la igualdad de oportunidades para todas las niñas, niños y adolescentes, ya que interfiere con aspectos biológicos, psicológicos y sociales fundamentales. Lamentablemente, estas condiciones deficitarias no son las únicas situaciones que interfieren con la calidad de vida de la infancia y la adolescencia y se vulneran los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Tal como el resto del mundo, las niñas, niños y adolescentes de nuestro país conviven con diversas formas de violencia que, en algunas de sus modalidades, son incluso percibidas como normales y propias de la crianza y la socialización.

En el país existen importantes leyes que norman la protección de la infancia y la adolescencia, sin embargo las necesidades que suponen para la intervención (preventiva, de atención y de recuperación) aún no están bien determinadas. Uno de los problemas centrales de las organizaciones intervinientes en este tema y que afecta al ente rector, es la desarticulación con la que operan los diferentes sectores competentes. Otro problema es la carencia de recursos debido a la pérdida de confianza y a la aparición de las instituciones no gubernamentales que tienen fluidez y más libertad en los trámites administrativos para el financiamiento y para la ejecución de los programas a favor de la niñez y la adolescencia.

1.3.2. Análisis endógeno

Las DNA's se crean como parte del Sistema Nacional de Atención Integral al niño y al adolescente, cuyo ente rector a partir de 1996 es el MIMDES (antes PROMUDEH). Desde aquella fecha, el MIMDES a través de la Sub-Dirección de Defensoría dentro de la Dirección de Niña, Niño y Adolescente, es la que coordina y orienta el trabajo de

las DNA`s en el ámbito nacional, generándose un vínculo funcional con las mismas, toda vez que las DNA`s no pertenecen orgánicamente al Ministerio, sino a las instituciones que promueven su creación, las instituciones Promotoras.

El rol del MIMDES es actuar como ente normativo y articulador ante la sociedad civil y otras instancias del gobierno de diferentes instituciones que trabajan el tema de la niñez y la adolescencia.

El artículo 42 del Nuevo Código del Niño y el Adolescente, define a la DNA como un *“servicio del Sistema Nacional de Atención Integral que funciona en los gobiernos locales, en las instituciones públicas y privadas y en organizaciones de la sociedad civil, cuya finalidad es promover y proteger los derechos que la legislación reconoce a los niños y adolescentes”*

El servicio de DNA cuenta con todo un marco legal que la ampara: La Constitución Política del Perú, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el Código de los Niños y Adolescentes, la Ley de Organización y Funciones del MIMDES y su respectivo Reglamento, el Reglamento del Servicio de Defensorías, la Directiva de Registro de Defensorías, la Guía de Procedimientos de Atención de Casos en las DNA, la Ley que faculta a las DNA a realizar conciliaciones extrajudiciales con Título de Ejecución y su respectivo reglamento, la Directiva que norma la acreditación y registro de Conciliadores de las DNA.

Este importante marco jurídico de protección y promoción de los derechos del niño y del adolescente, no ha tenido, sin embargo su correlato similar en la definición de una gestión que plantee un plan estratégico que tenga una estrategia institucional dotada de políticas de lineamientos capaces de ordenar normas y procedimientos técnicos para fortalecer los esfuerzos tanto de la sociedad civil como política.

La actual gestión administrativa de la SDD-DINNA del MIMDES no es adecuada para responder a las exigencias que le plantea el sub sistema de SNDNA de defensorías.

La magnitud del problema determina la necesidad de fortalecer iniciativas que promuevan la defensa y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, como es el caso de las Defensorías del Niño y del Adolescente (DNA), que aparecen como una alternativa viable, por su fácil acceso, gratuidad y localización en zonas críticas, y que está posibilitando que las personas se decidan a denunciar y no dejar impunes las situaciones que vulneran los derechos de la niñez y adolescencia.

1.3.3. Razón que justifican la Investigación

La presente investigación pretende crear una alternativa de naturaleza administrativa y de gestión para la SDD-DINNA del MIMDES, una entidad gubernamental del país, de tal manera se logre potenciar las fortalezas de las Defensorías del Niño y del Adolescente dentro del SNDNA, toda vez que constituye un medio accesible, gratuito y se encuentran localizados en diferentes zonas y entornos de nuestro país, permitiendo a sus usuarios la defensa de sus derechos vulnerados.

El Sistema Nacional de Defensorías del Niño y Adolescente, comprende al conjunto de DNA's a nivel nacional, que es dirigido como su ente rector por la SDD-DINNA del MINDES, por lo tanto, también incluye a las Instituciones Promotoras (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Policía Nacional, Arzobispado de Lima y Provincias, Gobierno local, ONG's, etc.), instituciones que tienen misiones distintas en lo referente a la cartera que administran, pero todas coinciden en el tema de defensa de los derechos de los niños y los adolescentes. Esta investigación propondrá la herramienta de gerenciamiento adecuada para mejorar paulatinamente el servicio de las DNA's, al tratar de conocer e identificar los puntos débiles del mismo; por lo

tanto, al proponer la consolidación y desarrollo de este Sistema Nacional de Defensorías del Niño y del Adolescente, debería facilitar la aplicación del sistema de control que contenga indicadores de monitoreo y de evaluación para su mejora continua en el tiempo.

Desde el punto de vista metodológico, la presente investigación se justifica en la medida que pretende demostrar que el uso de la Administración Estratégica en instituciones públicas, sumado a la elaboración de indicadores de Monitoreo y de Evaluación, contribuirá significativamente a la mejora de la calidad del servicio del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y del Adolescente de la SDD-DINNA del MINDES.

Desde el punto de vista de su factibilidad aplicativa, los resultados obtenidos por la presente investigación serán de inmediata utilidad y aplicación a la SDD-DINNA del MINDES, pero el logro se podrá observar a mediano plazo, pues los indicadores cambiarán después de su implementación

1.4. Limitaciones de la investigación

La presente investigación abarcará sólo el ámbito de la Sub Dirección de Defensorías de la DINNA del MIMDES y las DNA registradas que conforman el Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente.

Por la influencia del aspecto legal en este tema de niñez y adolescencia, se ha tenido que entrevistar y consulta a los especialistas en este tema, quienes pertenecen a la SDD-DINNA del MIMDES y a las instituciones que conforman la Mesa Interinstitucional, así como a las organizaciones no gubernamentales que constituyen los actores sociales de este sub sistema. La investigación solo considera al sub sistema SNDNA, más no así al SNAINA que involucra a otros Ministerios y forma el sistema más amplio. El análisis efectuado sólo ha sido observar el funcionamiento de las DNA

a nivel nacional en su contexto del servicio que brindan y el grado de gestión estratégica del ente rector SDD-DINNA del MIMDES, para hacer frente al mejoramiento continuo de la calidad del servicio, como respuesta a las demandas urgentes de la sociedad peruana en particular y de las demandas de preservar los derechos de la niña, niño y adolescente, de manera separada a las Leyes y normativas que se encuentran involucrados en este análisis pero que no constituyen materia de investigación.

CAPITULO II

MARCOS TEÓRICO, CONCEPTUAL Y DOCTRINARIO

2.1. MARCO TEÓRICO

2.1.1. La Administración

La administración para H. Koontz y H. Weihrich², es el proceso de diseñar y mantener un entorno en el que, trabajando en grupos, los individuos cumplan eficientemente sus objetivos específicos. Ampliando la definición, estos autores advierten que:

- Cuando se desempeñan como administradores, los individuos deben ejercer las funciones administrativas de planeación, organización, integración de personal, dirección y control;
- La administración se aplica a todo tipo de organizaciones;
- Se aplica a administradores de todos los niveles organizacionales;
- La intención de todos los administradores es la misma: generar un “superávit”;
- La administración persigue la “productividad”, lo que implica eficacia y eficiencia.

Así pues, según estos autores, para estudiar la administración es de gran utilidad dividirla en cinco funciones administrativas: Planeación, Organización, Integración de personal, Dirección y Control.

Por su parte, Thomas S. Bateman y Scout A. Snell³ definen la Administración “como el proceso de trabajar con gente y recursos para alcanzar las metas organizacionales”. Para ellos, los buenos gerentes hacen esas cosas con eficacia y con eficiencia. Ser eficaz es lograr las metas organizacionales. Ser eficiente es hacerlo con el mínimo de recursos, es decir, utilizar el dinero, el tiempo, los materiales y las personas de la

² KOONZ, Harold y Heins WEIHRICH, *Administración una perspectiva global*, 12ª edición. Editorial Mc Graw Hill Interamericana, México, 2004.

³ BATEMAN, S. Thomas S. y Scott A. SNELL, *Administración una ventaja competitiva*, 4ta. Edición-Mc Graw Hill 2001, México.

mejor manera posible. Algunos gerentes fracasan en ambos, o se centran en uno a expensas del otro. Los mejores gerentes mantienen la atención firme en ambas cosas”. Reinaldo Da Silva⁴, por su parte, coincide con la clasificación de estos autores, pues en su texto *Teorías de la Administración*, considera que “Las funciones de la administración son las actividades básicas que deben desempeñar los administradores para alcanzar los resultados determinados y/o esperados por las organizaciones”, y define las funciones esenciales de la siguiente manera:

1. Planeación: procedimiento para determinar los objetivos y las metas del desempeño futuro de la organización, así como las tareas y los recursos que se usarán para alcanzarlos.
2. Organización: proceso para asignar tareas, agrupar actividades en departamentos y destinar recursos a los departamentos.
3. Dirección: influencia para que otras personas realicen sus tareas de modo que alcancen los objetivos establecidos, lo cual incluye energizar, activar y persuadir a esas personas.
4. Control: función que se encarga de comparar el desempeño real con los parámetros determinados previamente, es decir, con lo planeado.

Chiavenato⁵, por su parte, llama proceso administrativo a la interacción de esas cuatro funciones administrativas (planeación, organización, dirección y control). El proceso administrativo presenta las siguientes características básicas:

1. Es cíclico y repetitivo. El proceso es permanente y continuo, y siempre se está completando y repitiendo. En cada ciclo, el proceso tiende a mejorar y a perfeccionarse continuamente.

⁴ DA SILVA, Reinaldo, *Teorías de la Administración*, International Thompson Editores, S.A. de C.V. México, 2002.

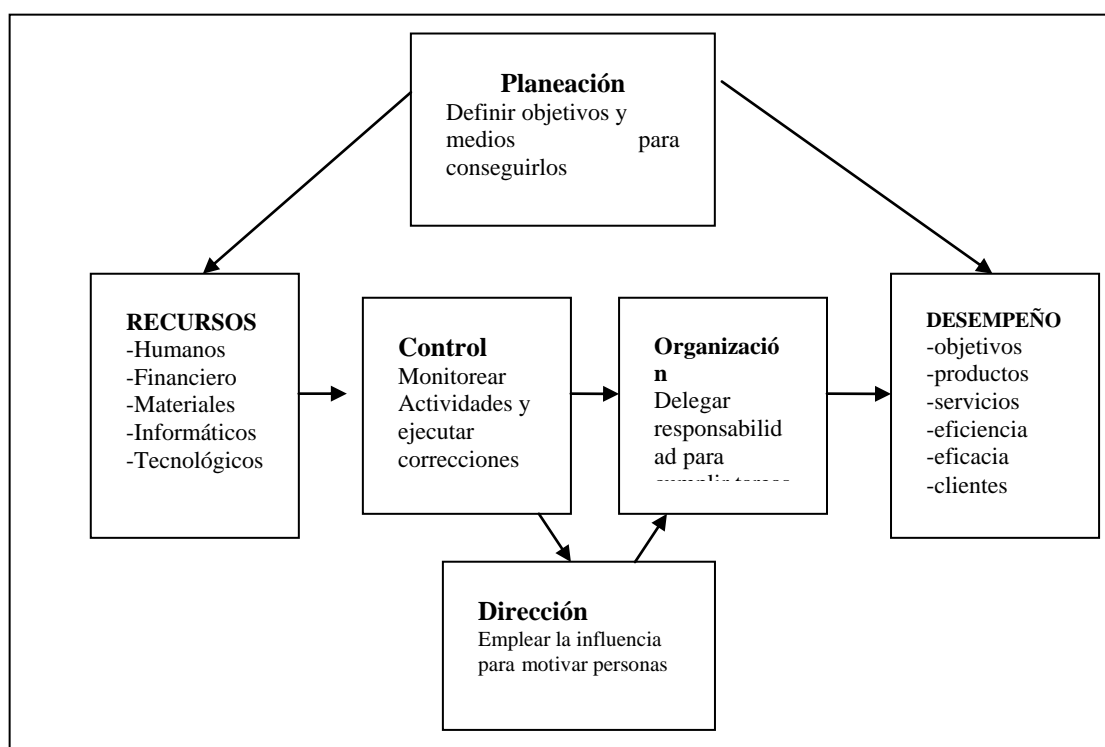
⁵ CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2002, Cap. 1, pp. 19-20 *

2. Es interactivo. Cada función administrativa interactúa con las demás, influenciándolas y dejándose influenciar por ellas.
3. Reiterado. El proceso administrativo consta de pasos que, aunque no se sigan con rigidez, durante su implementación conforman un programa sujeto a ajustes y correcciones, avances y retrocesos.
4. Sistémico. No se puede analizar aisladamente el proceso, sino en su totalidad y globalidad. Para entender cada una de las funciones administrativas, es necesario conocer las demás. Ninguna de ellas se puede administrar sin establecer estrecha relación con las otras.

Para este autor, la Administración constituye la manera de utilizar los diversos recursos organizacionales: humanos, materiales, financieros, informáticos y tecnológicos para alcanzar objetivos y lograr excelente desempeño para brindar el mejor servicio o presentar el mejor producto.

Figura N° 01*

Proceso Administrativo



Siguiendo a este autor, diremos con él que la “Administración es el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el empleo de los recursos organizacionales para alcanzar determinados objetivos de manera eficiente y eficaz. La administración logra que las personas cumplan las tareas para llevar las organizaciones al éxito, pues la administración no es una ciencia exacta, sino una ciencia social, al tratar con negocios y organizaciones, trata con personas”⁶. Según este planteamiento, la administración debe combinar eficiencia y eficacia para conseguir los objetivos organizacionales; por ello, el administrador debe saber utilizar los recursos organizacionales para lograr eficiencia y eficacia, y alto grado de satisfacción entre las personas que ejecutan el trabajo. Este triple sentido de desempeño, obtención de resultados y satisfacción de las personas y clientes es el tema central que focaliza el moderno sitio de trabajo.

2.1.2. Administración Estratégica

Tanto para Koonz como para Chiavenatto, la Administración Estratégica⁷, es un proceso continuo y no un acontecimiento finito. Esto es porque siempre se presenta la disyuntiva entre seguir adelante o cambiar la visión, la misión, los objetivos, la estrategia y los enfoques de la puesta en práctica de la organización. Por lo tanto, es un proceso que nunca termina, y no un acontecimiento que inicia y termina, según planteas estos autores.

Todo proceso de Administración Estratégica⁸ que se implementa en empresas lucrativas o no lucrativas cuenta con varias etapas, las cuales necesitan una base que las mantenga cohesionadas e integradas; esta base la constituyen tres elementos: la

⁶ CHIAVENATO, Adalberto, “Administración en los Nuevos Tiempos”, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2002. Cap. 1

⁷ CHIAVENATO, Adalberto, “Administración en los Nuevos Tiempos”, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2002. p.159. Cap. 5.

⁸ MORRISEY, George, “El Pensamiento estratégico. Construya los cimientos de su planeación, Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, Madrid, 1993, pp. 119

actitud estratégica, el pensamiento estratégico o enfoque estratégico y la intención estratégica.

Es importante la necesidad de un cambio de actitud de la dirección para posibilitar la rápida adaptación de la empresa o institución a un entorno cada vez más turbulento y es necesario que el centro de atención de la dirección deba desplazarse desde el ámbito interno de la empresa y la eficiencia, pues si una empresa descuida el aspecto interno puede quedar a merced de las amenazas externas, esto es, si no explota al máximo las fortalezas para aprovechar las oportunidades; por ello, la dirección estratégica debe centrarse en la efectividad, en lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos con eficiencia y eficacia ya que ambas variables no deben verse como excluyentes sino complementarias desde el punto de vista estratégico.

El pensamiento estratégico es el proceso de reflejo de un continuo de los pasos o procedimientos de la dirección estratégica. En otras palabras, es necesario conducir el enfoque entero de los fundamentos de la administración estratégica a la administración de las organizaciones, entendiéndose que todas las funciones administrativas se realicen o planteen con un pensamiento o enfoque estratégico. Las ventajas de un pensamiento o enfoque estratégico de primera clase, siempre siguiendo a Chiavenato en el texto mencionado, y de una administración consciente de la estrategia, incluyen:

- Proporcionar a toda la organización una mejor guía sobre el punto decisivo de “qué es lo que estamos tratando de hacer y lograr”;
- Hacer que los administradores estén más alerta a los vientos del cambio, a las nuevas oportunidades y a los desarrollos amenazados;
- Ayudar a unificar la organización;
- Crear un punto de vista administrativo más proactivo;

- Promover el desarrollo de un modelo de negocio en constante evolución que produzca un éxito final sostenido para la empresa;
- Proporcionar a los administradores un fundamento para evaluar solicitudes presupuestarias rivales, un conjunto de razones que justifique con solidez recursos por parte de la dirección para áreas que apoyen la estrategia y produzcan resultados.

Por último, la intención estratégica se refiere a la voluntad e impulso de la dirección de una organización para comprometer a todos los niveles para liderar cada paso a fin de desarrollar un sistema de dirección con características nuevas.

Según Koonz y Weihrich⁹, la Administración Estratégica es un proceso continuo y no un acontecimiento finito, porque siempre se presenta la disyuntiva entre seguir adelante o cambiar la visión, los objetivos, la estrategia y los enfoques de la puesta en práctica de la organización. Las cinco componentes: recursos, mercados, cultura (creencias) y estructura organizacional se encuentran unificados y entrelazados todos por la estrategia. La cultura es el “por qué”, la estrategia es el “qué”, la estructura organizacional es el “cómo”, los recursos son el “interior”, los mercados son el “exterior”, porque tienen el objetivo de mejorar el “desempeño” de la organización con la optimización de los recursos que dispone. En la práctica cada organización tiende a desarrollar las funciones administrativas: planificación, organización, dirección y control, que conforman el proceso administrativo en forma independiente, situación que dificulta manejar el “cambio”.

Entonces, la “Administración Estratégica”, como la sustentan Thompson y Strickland¹⁰, es también el proceso administrativo de crear una visión estratégica,

⁹ KOONZ, Harold y Heins WEIHRICH, *Administración una perspectiva global*, 12ª edición. Editorial Mc Graw Hill Interamericana, México, 2004.

¹⁰ Thompson, Arthur A. — Strickland III, A.J., *Administración Estratégica* 13 a. edición, McGraw Hill/Interamericana Editores S.A., 2004, México.

establecer los objetivos y formular una estrategia, así como implantar y ejecutar dicha estrategia, y después, con el transcurso del tiempo, iniciar cualquier ajuste correctivo. Una meta de la administración estratégica es proporcionar las estructuras conceptuales que ayuden a comprender las relaciones clave entre acciones, contexto y desempeño organizacional. Las cinco tareas esenciales de la administración estratégica, son:

1. Desarrollar una visión estratégica de hacia dónde se dirige la organización, e infundir en ésta el sentido de una acción con un propósito determinado, y una misión determinada.
2. Determinar objetivos, es decir, convertir la visión estratégica en resultados específicos del desempeño que deberá lograr la compañía o institución.
3. Crear una estrategia, con el fin de lograr los resultados deseados.
4. Poner en práctica y ejecutar la estrategia elegida de una manera eficiente y efectiva.
5. Evaluar el desempeño e iniciar ajustes correctivos en la visión, la dirección a largo plazo, los objetivos, la estrategia o la puesta en práctica, en vista de la experiencia real, de las condiciones cambiantes, de las nuevas ideas y de las nuevas oportunidades.

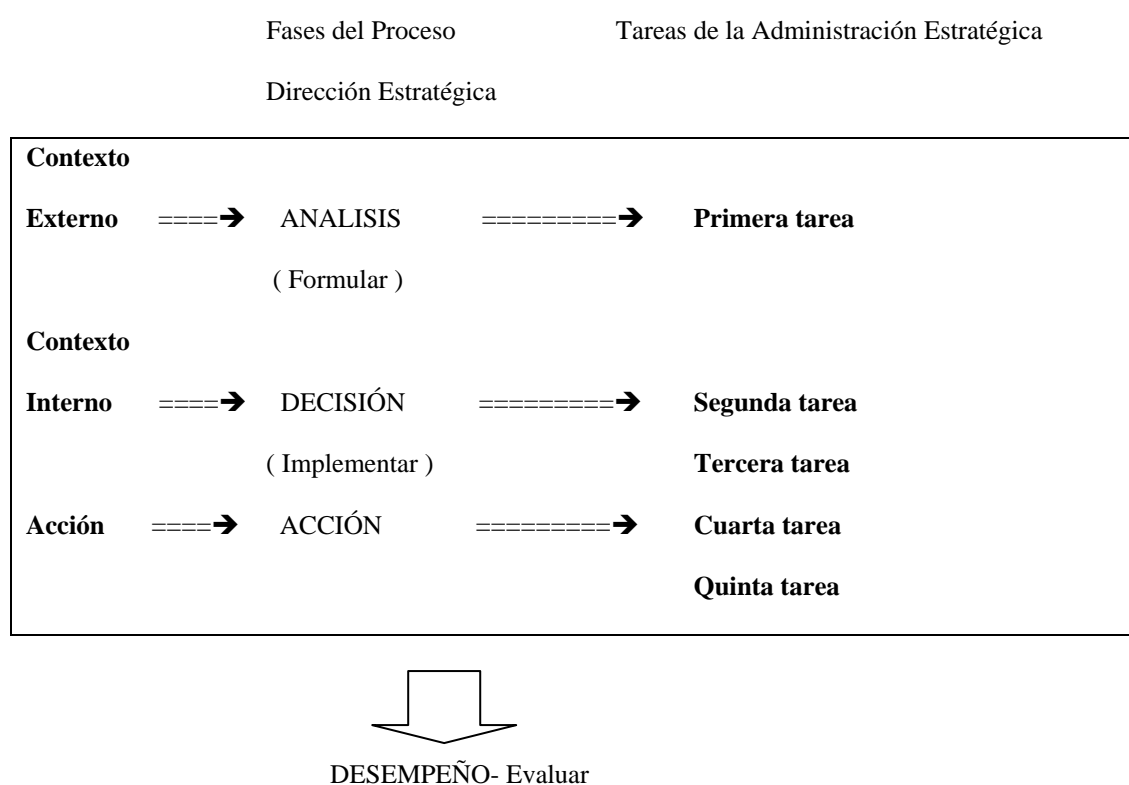
Estas cinco tareas, se caracterizan porque:

- En primer lugar, existe una gran interacción y retroalimentación entre las cinco tareas;
- En segundo lugar, las cinco tareas de la administración estratégica no se llevan a cabo asiladas de otras obligaciones y responsabilidades del Administrador.;
- En tercer lugar, la creación y la puesta en práctica de la estrategia le imponen condiciones erráticas al tiempo de un administrador. Los acontecimientos se pueden desarrollar en forma rápida o gradual, y puede resultar sencillo o arduo diagnosticar sus implicaciones para el cambio estratégico:

- Por último, este aspecto relevante de la administración estratégica, que día a día consume tanto tiempo, implica tratar de obtener de cada individuo el mejor desempeño que respalde la estrategia e intentar perfeccionar la que está en funciones, afinando su contenido y su ejecución.

Finalmente, administración Estratégica, establece tres etapas: formular, implantar y evaluar, en las que se involucran las cinco tareas, para lograr los objetivos de la organización, y tener un mayor control en relación a los cambios del contexto externo e interno, y disponer de un plan de acciones que mejore su desempeño¹¹.

Esquema No.01



Fuente: Elaboración propia.

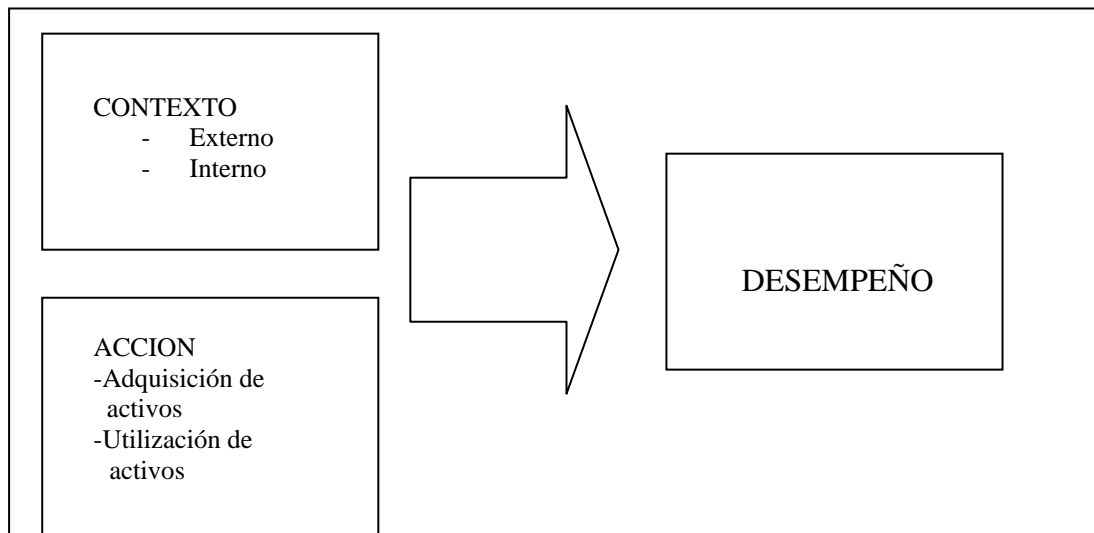
“La Administración Estratégica tiene el objetivo fundamental de dar apoyo al administrador en la búsqueda continua de métodos, mediante el desarrollo de un

¹¹ SALONER Gartha, SHEPARD Andrea, PODOLNY Joel, *Administración Estratégica*, Editorial Limusa Wiley S.A., 2005, México.

conjunto de herramientas y mapas conceptuales que permitan descubrir las relaciones sistemáticas que existen entre las decisiones tomadas por el administrador y el desempeño alcanzado por la organización”.

Figura No.02

Administración Estratégica¹²



Una estrategia refleja hasta qué punto el Administrador entiende las relaciones claves entre acciones, contexto y desempeño organizacional, y está configurada para orientar a los numerosos encargados de la toma de decisiones en la organización.

Cada una de las Cinco Tareas de la Administración Estratégica¹³, puede resumirse de la siguiente manera:

1. Primera Tarea: Esta primera tarea se ubica en el Contexto Externo, constituyendo también parte del proceso de Análisis y a la función administrativa de dirección. En esta tarea, es importante saber cómo el contexto externo de la organización afecta su desempeño. Esta tarea se encarga de: **Desarrollar una visión estratégica de hacia dónde se dirige la organización.** En esta tarea, aplicada a una compañía o una institución pública, se trata de crear o definir la **visión estratégica** para la

¹² SALONER Gartha, SHEPARD Andrea, PODOLNY Joel, *Administración Estratégica*, Editorial Limusa Wiley S.A., 2005, México, p.3.

¹³ SALONER Gartha, Op. cit., p.1-4.

organización; es decir, la dirección o senda estratégica que deberá tomar a largo plazo, que refleje las aspiraciones de los directivos respecto a la institución (procesos y transacciones de cada unidad para brindar sus servicios), proporcionando una vista panorámica de “hacia dónde vamos” y al suministrar elementos específicos relacionados con sus planes en el futuro.

2. Segunda Tarea: Esta segunda tarea se ubica en el Contexto Interno, incluida en la fase de decisión dentro del proceso de dirección estratégica, y corresponde a la función administrativa de planificación. Consiste en: **Determinar objetivos**, es decir, convertir la visión estratégica en resultados específicos del desempeño que deberá lograr la compañía. Se entiende por objetivo a las metas de desempeño de una empresa o institución: los resultados y los logros que desea alcanzar. Los objetivos funcionan como parámetros para la evaluación del progreso y el desempeño de la organización.

En esta tarea se convierte los lineamientos administrativos de visión estratégica y de la misión del negocio en indicadores de desempeño específico, pues se trata de implementar en resultados y consecuencias que la organización desea lograr, mediante el enfoque estratégico de los Planes.

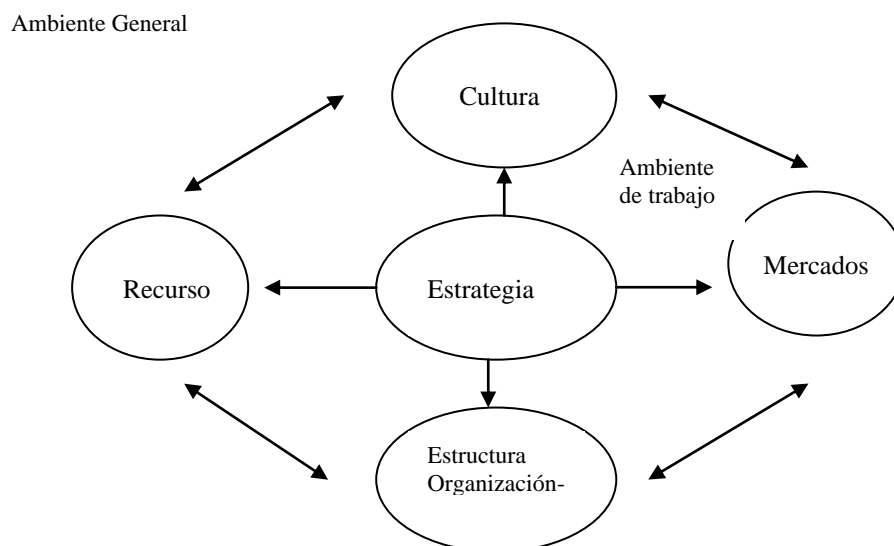
La situación ideal implica un esfuerzo de equipo en el que cada unidad organizacional se preocupa por producir resultados en su área de responsabilidad, los cuales habrán de contribuir al logro de los indicadores de desempeño de la organización y de su visión estratégica.

3. Tercera Tarea: Crear una estrategia, con el fin de lograr los resultados deseados. Para el autor que estamos siguiendo, la estrategia de una empresa u organización consiste en los esfuerzos competitivos y los enfoques de negocio que los directivos o administradores utilizan para satisfacer a los clientes o usuarios, competir

exitosamente y alcanzar los objetivos de la organización. Por su parte, Chiavenato, en su libro ya citado, considera que la estrategia organizacional es la movilización de todos los recursos en el ámbito global de la organización, para alcanzar objetivos a largo plazo. La estrategia representa el comportamiento global de la organización frente al ambiente, y la respuesta organizacional a las condiciones ambientales que rodean toda organización. La Figura N° 3 ofrece una visión global del planeamiento.

Figura N° 03

Modelo de Administración Estratégica



Las acciones de la organización y el contexto en el cual se desarrollan determinan en conjunto el desempeño de la misma. No existe una receta sencilla para la acción (desarrollo de estrategias) que funcione en la mayoría de los casos, ya que la relación entre acción y contexto es compleja. Las acciones que son notablemente eficaces en un contexto pueden ser un fracaso rotundo en otro. Como resultado, los administradores necesitan comprender la forma en que el contexto interviene como mediador en el efecto de la acción sobre el desempeño.

Estas estructuras están diseñadas para responder la pregunta: “¿qué acciones tienen mayores probabilidades de ayudar a lograr las metas de la organización entre sus

contextos interno y externo? Responder esta pregunta es esencial para formular una estrategia potencialmente exitosa, pero no basta, porque es importante comunicar al resto de la organización, a través de la articulación de una estructura organizacional, el plan o enfoque que oriente las numerosas decisiones específicas que se deben tomar, y esto es justamente el fin de la estrategia. Por lo tanto, una estrategia refleja hasta qué punto el administrador entiende las relaciones clave entre acciones, contexto y desempeño organizacional, y está configurada para orientar a los numerosos encargados de la toma de decisiones en la organización a emprender acciones que sean congruentes con dicha visión.

Siguiendo a Saloner, Shepard y Podolny, dado que los conceptos interno y externo de la organización cambian con el tiempo, lo mismo sucede con la eficacia de una estrategia determinada. Por lo tanto, entender que la **estrategia es dinámica**, es inherente al concepto de administración estratégica. El contexto estratégico y ambiental de la organización también puede cambiar como resultado de sus propias acciones.

4. Cuarta Tarea: Poner en práctica y ejecutar la estrategia elegida de una manera eficiente y efectiva. La implantación de la estrategia tiene que ver con el ejercicio administrativo de llevar a cabo una estrategia recién elegida. La ejecución de la estrategia se refiere al ejercicio administrativo de supervisar su logro actual, de hacer que funcione, de mejorar la competencia con que se está realizando y de mostrar un progreso medible en la consecución de los objetivos propuestos. Esta tarea administrativa de poner en **práctica y ejecutar la estrategia** elegida implica una evaluación de lo que se necesitará para desarrollar las habilidades de la organización y así lograr en el momento oportuno los objetivos programados; aquí la habilidad administrativa consiste en idear lo necesario para establecer la estrategia, ejecutarla en

forma eficiente y producir buenos resultados. La administración del proceso de la puesta en práctica y la ejecución de la estrategia es básicamente una tarea administrativa práctica, cerca de la escena, que incluye los siguientes aspectos principales:

- Ejercer un liderazgo interno;
- Implementar el enfoque estratégico en los Planes;
- Construir una organización capaz de llevar a cabo con éxito la estrategia;
- Instalar sistemas de información, comunicación y operación que permitan que el personal de la compañía desempeñe sus papeles estratégicos de una manera efectiva y cotidiana.
- Crear una cultura empresarial y un ambiente de trabajo conducentes a la puesta en práctica y ejecución exitosa de la estrategia.
- Motivar a las personas para que persigan con energía los objetivos que se han fijado;
- Vincular la estructura de recompensas con el logro de los resultados que se han fijado como objetivo.

5. Quinta Tarea: Evaluar el desempeño e iniciar ajustes correctivos en la visión, la dirección a largo plazo, los objetivos, la estrategia o la puesta en práctica, en vista de la experiencia real, de las condiciones cambiantes, de las nuevas ideas y de las nuevas oportunidades. Esta tarea está vinculada con la función administrativa de control y con la fase de evaluación de la acción o desempeño. La evaluación del desempeño y del progreso de la organización siempre le incumbe a la administración. Un desempeño inferior o un escaso progreso, así como las nuevas circunstancias externas relevantes, requieren acciones y ajustes correctivos en la dirección, objetivos y modelo organizacional del negocio a largo plazo de una empresa, y/o su estrategia. Las

revisiones de presupuestos, los cambios en la política, la reorganización, los ajustes de personal, la creación de nuevas competencias y habilidades, las actividades y los procesos de trabajo reformados, los esfuerzos para cambiar la cultura y las prácticas de compensación revisadas son por lo común acciones administrativas típicas que tal vez sea necesario emprender para apresurar o mejorar la puesta en práctica de la estrategia. La ejecución eficiente de la estrategia siempre es el producto de una gran cantidad de aprendizaje organizacional. Por consiguiente, las revisiones del progreso, las constantes búsquedas de formas de mejorar continuamente y los ajustes correctivos son normales.

3. La Planeación

Según H. Koontz y H. Weihrich¹⁴ la planificación es el proceso de establecer metas y elegir los medios para alcanzar dichas metas. La planeación implica la selección de misiones y objetivos, y de las acciones para cumplirlos, y requiere de la toma de decisiones. De este modo, los planes constituyen un método racional para el cumplimiento de objetivos preseleccionados. La planeación supone así mismo, y en forma destacada, la innovación administrativa, que es la Toma de Decisiones. Cabe señalar que planeación y control son inseparables, los hermanos siameses de la administración. Todo intento de control sin planes carece de sentido, porque la gente no tendrá manera de saber si efectivamente se dirige a donde quiere ir (resultado de la tarea de control) sin antes saber a dónde quiere ir (parte de la tarea de planeación). Así, los planes proporcionan las normas de control.

La planificación implica diseñar el entorno para el desempeño eficaz de individuos que trabajan en grupos, la tarea más importante de un administrador es comprobar que todos conozcan los propósitos y objetivos del grupo y los métodos para alcanzarlos, a

¹⁴ KOONZ, Harold y Heins WEIHRICH, *Administración una perspectiva global*, 12ª edición. Editorial Mc Graw Hill Interamericana, México, 2004. Cap. 4 p.p.120-126.

fin de que el esfuerzo grupal sea eficaz y contribuya a que los objetivos que se persiguen por medio de las actividades, se cumplan.

En la Planeación, como función administrativa¹⁵, la primera de las cuatro funciones administrativas se define como un proceso de establecimiento de objetivos y la decisión de cómo alcanzarlos. Objetivos son los resultados específicos o metas que se desea alcanzar. Un plan es una disposición ordenada de lo que es necesario efectuar para alcanzar los objetivos, los planes sirven para facilitar la acción requerida y las operaciones de la organización. Los planes constan de acciones coherentes dentro de una estructura organizacional adecuada de operaciones que focalizan los fines deseados.

Cuadro N° 01 ¹⁶

La planeación en los tres niveles organizacionales

Nivel organizacional	Tipo de Planeación	Contenido	Tiempo	Amplitud
Institucional	Estrategia	Genérico y sintético	Largo plazo	Macro-orientado. Aborda la organización como un todo.
Intermedio	Táctica	Menos genérico y más detallado	Mediano plazo	Aborda cada unidad organizacional por separado.
Operacional	Operacional	Detallado y analítico	Corto plazo	Micro-orientado. Aborda cada operación por separado.

Fuente: CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2002. cap. 7 p.219

Los Tipos de Planes, se pueden sintetizar en la siguiente relación:

<u>Amplitud</u>	<u>Marco temporal</u>	<u>Especificidad</u>	<u>Frecuencia de uso</u>
Estratégicos	A largo plazo	Direccionales	De uso único

¹⁵CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2002. Cap. 7 p.p.1216-218.

¹⁶ CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2002. cap. 7 p.219

Operacionales A corto plazo Específicos Permanentes

Los Planes Estratégicos abarcan toda la organización, establecen objetivos generales y posicionan a una organización en función de su ambiente. Los Planes Operacionales son los que especifican los detalles acerca de la forma en que los objetivos tendrán que ser alcanzados. Según el Marco Temporal, estos pueden ser Planes a largo plazo, los que abarcan un periodo de más de tres años; mientras que los Planes a corto plazo son los que abarcan un período de un año o menos.

4. Planificación Estratégica¹⁷

La planeación estratégica se define como el arte y la ciencia de formular, implantar y evaluar las decisiones a través de las funciones que permitan a una empresa o institución lograr sus objetivos.

Las etapas de la planeación estratégica, son:

1. Formulación, que incluye la creación de una visión y misión, la identificación de las oportunidades y amenazas externas de una empresa, la determinación de las fortalezas y debilidades internas.
2. Implantación de la estrategia, para lo cual se requiere que una organización o empresa establezca objetivos anuales, diseñe políticas, motive a los empleados y distribuya los recursos de tal manera que se ejecuten las estrategias formuladas; la implantación de la estrategia incluye el desarrollo de una cultura que apoye las estrategias, la creación de una estructura de organización eficaz, la orientación de las actividades de la organización, la creación y la utilización de sistemas de información y la vinculación de la compensación de los empleados con el rendimiento de la empresa. Esta etapa también se conoce con el nombre de acción de la dirección estratégica.

¹⁷ DAVID, Fred R. , *Conceptos de Administración Estratégica*, Novena edición, Ed. Pearson Educación de México S:A: de C.V., 2003, Cap. 1 p.p.5-7

3. Evaluación de la estrategia, que es la etapa final de la planeación estratégica.

Todas las estrategias están sujetas a modificaciones futuras porque los factores externos e internos cambian constantemente. Existen tres actividades fundamentales en la evaluación de la estrategia: 1) revisión de los factores externos e internos en que se basan las estrategias actuales; 2) la medición del rendimiento, y 3) la toma de medidas correctivas.

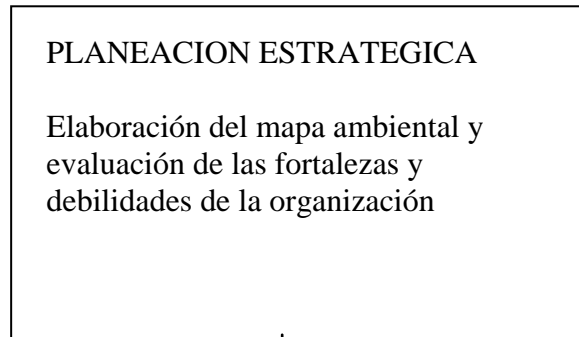
La Planeación Estratégica¹⁸ es considerada también un proceso de adaptación organizacional amplio que implica aprobación, toma de decisiones y evaluación, que busca responder a preguntas básicas, como por qué existe la organización, qué hace y cómo lo hace. En el nivel intermedio se incluye a cada departamento; está orientado a mediano plazo, se focaliza a lo mediano y corresponde a una acción departamental. En el nivel operacional, se incluye a cada tarea o actividad; está orientado al corto plazo y corresponde a la acción específica y molecular.

¹⁸ CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2002. Cap. 7 p.p. 228-230

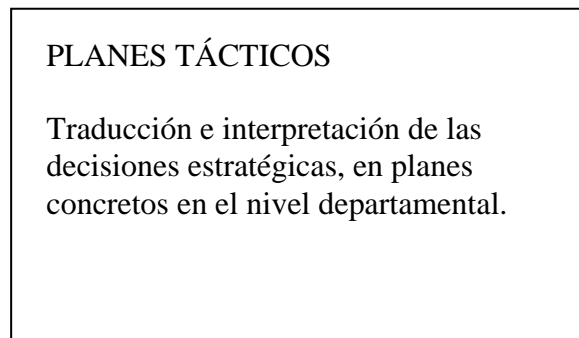
Figura N° 04¹⁹

Los tres niveles de planeación

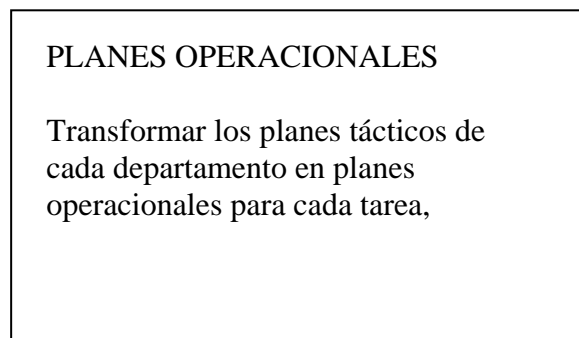
Nivel Institucional



Nivel intermedio



Nivel operacional



La formulación y la implantación de una estrategia como consecuencia de la planificación estratégica constituyen acciones directivas fundamentales, que dependen de las políticas adoptadas por el equipo directivo, hacia toda la organización. Entre todas las funciones de los directivos, pocas afectan tanto y durante tanto tiempo el

¹⁹ CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2002. Cap. 7 p.p. 228.

rendimiento de una organización como la forma en que el equipo directivo maneja las tareas de marcar la trayectoria de la dirección a largo plazo de la organización, desarrollar movimientos y enfoques estratégicos efectivos, y después poner en práctica la estrategia para que produzca los resultados esperados. De hecho, una buena estrategia y su adecuada implantación son las señales más confiables de una buena dirección.

Por su parte, para Stephen P. Robbins y Mary Coulter, la Planificación, entre otras posiciones, se puede definir en primer término, según sea de tipo formal o informal. Todos los directivos ejercen la planificación, pero a veces sólo lo hacen de manera informal. En la planificación informal, nada se registra por escrito y el grado en que los objetivos se comparten con otras personas de la organización es escaso o nulo. En este caso, la planificación es de carácter general y carece de continuidad. Para estos autores, en la planificación formal se definen objetivos para que los conozcan todos los miembros de la organización, mediante los Planes Estratégicos anuales o cada cinco años.

4.1. Objetivos de la Planificación

Los objetivos son los cimientos de la Planificación. Representan los resultados deseados para individuos, grupos u organizaciones enteras. Los objetivos son metas, ellos marcan el rumbo para todas las decisiones de la administración y forman los criterios frente a los cuales es posible medir los logros reales. Por eso se afirma que son los cimientos de la Planificación, y se determinan en la más alta jerarquía y luego se dividen en sub-metas para cada uno de los niveles de la organización. La más alta jerarquía impone sus estándares sobre todos sus subordinados.

4.2. Beneficios de un enfoque estratégico en la planeación

Para Thompson y Strickland²⁰, en la actualidad, los directivos deben pensar estratégicamente en la posición de su compañía y en el impacto de las condiciones cambiantes. Deben supervisar muy de cerca la situación externa, lo suficiente para saber qué clase de cambios estratégicos deben iniciar. Dicho de una manera sencilla, es necesario conducir el enfoque entero de los fundamentos de la administración estratégica en la planeación de las organizaciones.

Las ventajas de un pensamiento estratégico de primera clase y de una administración con planificación consciente de la estrategia (contrarios a la improvisación irresponsable, al sentimiento básico y fundamental y a la esperanza de tener suerte), incluyen:

1. Proporcionar a toda la organización una mejor guía sobre el punto decisivo de “qué es lo que estamos tratando de hacer y de lograr”;
2. Hacer que los administradores estén más alerta a los vientos del cambio, a las nuevas oportunidades y a los desarrollos amenazadores;
3. Ayudar a unificar la organización;
4. Crear un punto de vista administrativo más proactivo;
5. Promover el desarrollo de un modelo de en constante evolución que produzca un éxito final sostenido para la organización;
6. Proporcionar a los administradores un fundamento para evaluar solicitudes presupuestarias rivales; un conjunto de razones que justifique con solidez recursos por parte de la dirección para áreas que apoyen la estrategia y produzcan resultados.

²⁰ THOMPSON, Arthur A, STRICKLAND III, A.J., *Administración Estratégica* 13° edición, McGraw Hill/Interamericana Editores S.A., 2004, México.

Estos autores opinan que “las empresas de un logro elevado casi siempre son producto de una administración astuta y activa, más que resultado de coyunturas o de una prolongada racha de buena suerte”.

4. Cuadro de Mando Integral²¹

Cuadros de mando estratégicos en organizaciones no lucrativas, gubernamentales y sanitarias, como es el que se aplica para esta investigación. En 1996, la migración del cuadro de mando integral hacia los sectores sin fines de lucro y gubernamentales estaba en situación embrionaria. Las entidades no lucrativas y las administraciones públicas normalmente tienen bastante dificultad para definir claramente su estrategia. Estas organizaciones deben comprender la advertencia de Michael Porter de que la estrategia es no sólo lo que la organización intenta hacer, sino también lo que decide no hacer. Este mensaje resulta particularmente relevante para las entidades no lucrativas y las administraciones públicas. Contienen un tema de excelencia operativa. Entienden su actual misión como algo dado y tratan de hacer su trabajo con mayor eficiencia; reducir costes, incurrir en menores defectos y hacerlo todo más rápido.. Estas organizaciones deben comprender la advertencia de Michael Porter de que la estrategia es no sólo lo que la organización intenta hacer; sino también lo que decide no hacer.

La mayoría de las entidades no lucrativas y administraciones públicas tuvieron dificultades con la estructura original del cuadro de mando integral, en el que la perspectiva financiera aparecía en la parte superior de la jerarquía. Dado que alcanzar el éxito financiero no es el objetivo primordial de la mayoría de estas organizaciones, la estructura se puede modificar para colocar a los clientes, a los beneficiarios o a la sociedad en la parte más alta de la jerarquía. En estas organizaciones los donantes

²¹ Cómo utilizar el Cuadro de Mando INTEGRAL para implantar y gestionar su estrategia- ROBERT S. KAPLAN, DAVID P. NORTON Editorial Gestión 2000 Barcelona España 145-153.

proporcionan los recursos financieros-pagan por el servicio-mientras que otro grupo, los beneficiarios, reciben el servicio. ¿Quién es el cliente? ¿El que paga o el que recibe?. En lugar de tener que tomar una decisión de tipo salomónico, las organizaciones pueden colocar la perspectiva del donante y la del que recibe en la parte superior de sus cuadros de mando integral. Desarrollan objetivos para ambos y luego identifican los procesos internos que darán las proposiciones de valor buscadas para ambos grupos de “clientes”. De hecho estas organizaciones deberían considerar la colocación de un objetivo muy amplio en la parte superior del cuadro de mando como representación de su objetivo a largo plazo: por ejemplo la disminución de la pobreza y el analfabetismo o la mejora del medio ambiente. Los objetivos dentro del cuadro de mando se pueden orientar entonces hacia la mejora de un objetivo de tan alto nivel.

5. La Organización

Según Koontz y H. Weihrich²², la organización es una función administrativa que se distribuye entre todos los niveles organizacionales, implica también una estructura de funciones intencionales y formalizadas, por lo que su diseño debe obedecer al tipo de servicio que brinda. Una organización eficaz mantiene flexibilidad y se adapta a cambios en sus condiciones.

El contexto Interno²³, de la organización o empresa incluye el diseño organizacional. El mejor diseño para una organización depende, en realidad, de la estrategia que persiga la empresa complementándose con el establecimiento de rutinas de consulta dentro de ella para facilitar la comunicación entre el análisis del caso hasta la solución del caso, y proveen recursos para entablar relaciones con el cliente o usuario. El

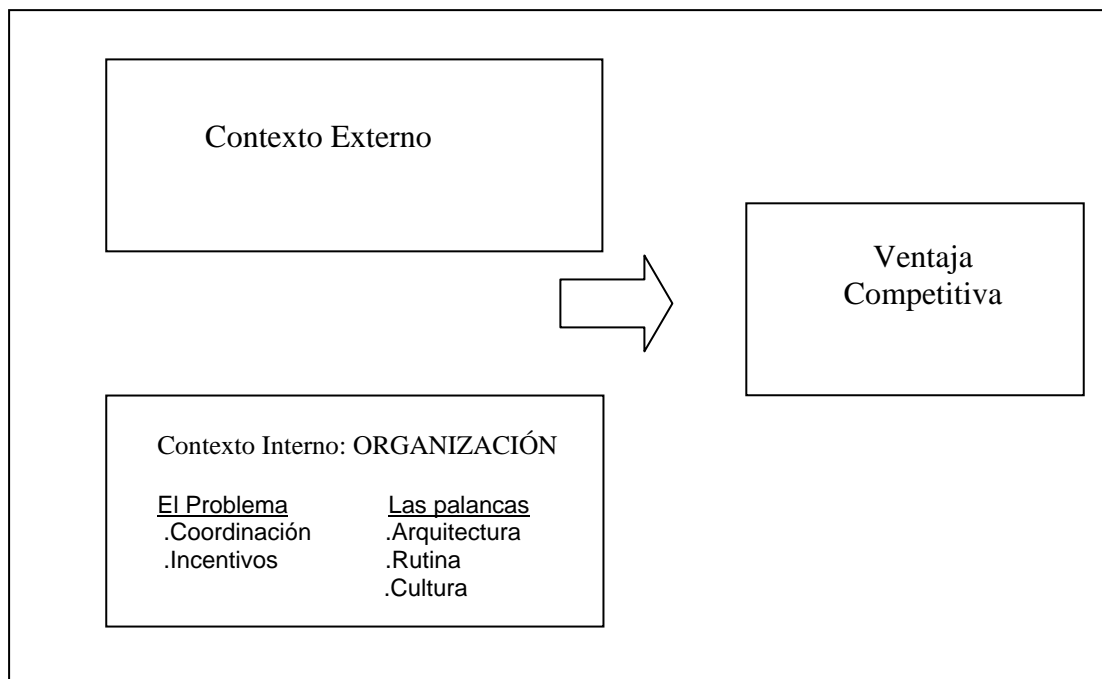
²² KOONZ, Harold y Heins WEIHRICH, *Administración una perspectiva global*, 12ª edición. Editorial Mc Graw Hill Interamericana, México, 2004.

²³ SALONER SHEPARD PODOLNY, *Administración Estratégica*, Editorial Limusa S.A de C.V. Grupo Noriega Editores, 2005, México. Cap. 4 p.p. 65-109

primer paso para lograr ventaja competitiva es comprender el problema fundamental que atraviesa la organización, el cual tiene dos partes: el problema de coordinación y el problema de incentivos, para lo cual puede trabajar con tres palancas: arquitectura, rutinas y cultura (ARC):

Figura N°05

Organización y ventaja competitiva



Cualquier organización enfrenta dos tipos principales de problemas: el problema de coordinación y el problema de incentivos. Para enfrentar estos dos problemas, la organización dispone de tres componentes o “palancas”: Arquitectura, Rutinas y Cultura.

5.1. Arquitectura: Incluye la manera como la Organización está dividida en sub-unidades, las relaciones jerárquicas entre ellas, los mecanismos formales e informales que las vinculan, la estructura jerárquica que las gobierna, y las políticas de reclutamiento y compensación para los empleados que ocupan los puestos dentro de la estructura organizacional. Las partes más fácilmente observadas de la arquitectura de la organización se presentan en su organigrama. Éste describe la estructura

arquitectónica que divide a los individuos en grupos y los organiza en una jerarquía. La arquitectura incluye también los sistemas de compensación e información que usa una organización para evaluar individuos y grupos. Por lo tanto, construir una estructura organizacional consiste en dividir a las personas en sub-unidades y definir los vínculos entre estos grupos. Algunos de los vínculos constan de relaciones y canales jerárquicos a través de los cuales los superiores ejercen control y asignan activos.

5.2. Rutinas: Son los “métodos generalmente aceptados para hacer las cosas” en una organización; es decir, son los procedimientos, procesos y hábitos formales e informales que realiza la gente. Muchas rutinas no están completamente codificadas ni racionalmente determinadas por nadie, sino que evolucionan con el tiempo hasta que, después de muchas repeticiones, las personas que participan en ellas las dan por sentadas.

Son importantes porque gran parte de la actividad y de la toma de decisiones cotidianas dentro de una organización se logra a través del ejercicio de rutinas. La clave de las rutinas es que incluyen “interfases” establecidas entre los grupos que deben interactuar en el desempeño de un proceso. Las interfases constan de expectativas comunes acerca de qué fluirá a través de ellas y un protocolo para lograr la transferencia. Son dispositivos excelentes para el caso de coordinación repetida, también alivian el problema de incentivos, pues crean oportunidades para obtener mejores indicadores del desempeño.

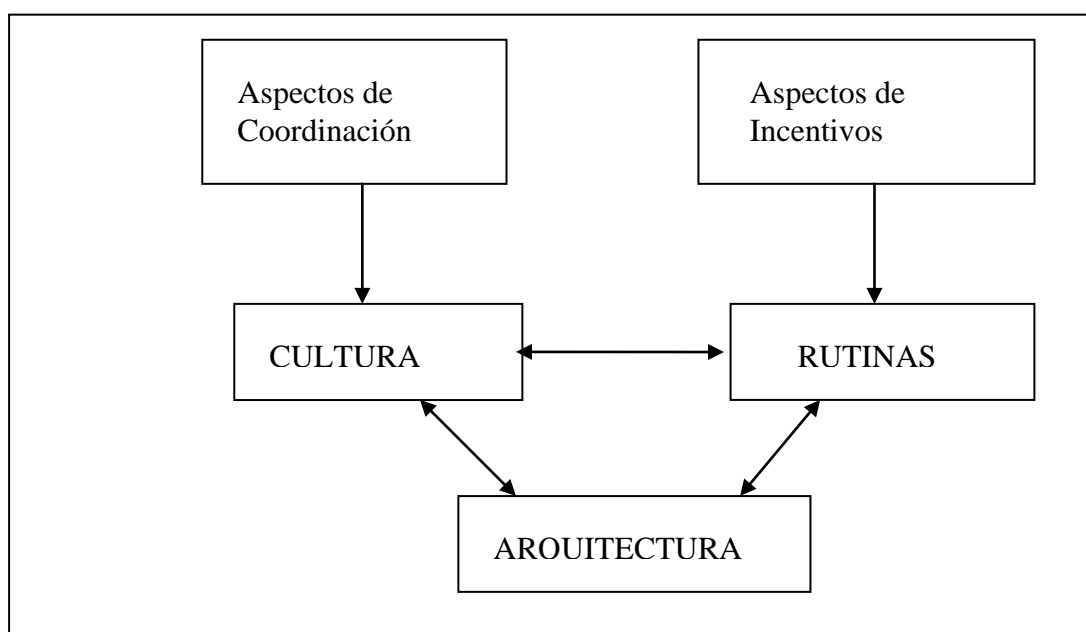
5.3. Cultura: Se refiere a los valores y creencias de individuos dentro de la organización y, en consecuencia, los criterios de evaluación usados para tomar decisiones grandes y pequeñas. La cultura organizacional, entonces proporciona una oportunidad para inducir la cooperación que de otro modo sería difícil lograr.

La cultura que fomente la comunicación y promueva compartir recursos puede economizar en términos de mecanismos de enlace estructural y jerárquicos necesarios para lograr que se compartan recursos e información. La cultura organizacional también puede desempeñar un papel vital para resolver el meollo del problema de incentivos.

Para realizar un análisis de estos tres componentes o palancas (ARC): arquitectura, rutinas y cultura, es necesario verlos en su una interdependencia, tal como se muestra en la siguiente figura:

Figura N° 06

Análisis ARC: construcción de una organización eficaz



5.4. Evaluación del desempeño en la Organización

Existen dos criterios para evaluar el desempeño de una organización²⁴: eficiencia y eficacia. La eficiencia, que significa hacer las cosas bien y de manera correcta, se relaciona con los medios; es una medida de la proporción de los recursos utilizados para alcanzar los objetivos, es decir, una medida de salidas o resultados comparados

²⁴ CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2002, Cap. 1, p. 19-20.

con los recursos utilizados. La administración puede alcanzar un objetivo con el mínimo de recursos o sobrepasar el objetivo con los mismos recursos. La eficacia, en cambio, es necesaria pero no es suficiente. Debe haber eficacia, especialmente en lo relacionado con la consecución de objetivos y resultados. La eficacia, relacionada con los fines y propósitos, es el grado en que la administración consigue sus objetivos. Es la medida del resultado de la tarea o del objetivo establecido. Un administrador eficaz es aquel cuya unidad de trabajo alcanza diariamente las metas de producción en términos de cantidad y calidad de los resultados. Sin embargo, no siempre eficacia y eficiencia van de la mano. Muchas veces el administrador es eficiente al obtener el máximo con los recursos disponibles, pero es ineficaz para alcanzar los objetivos esperados. Lo ideal es ser eficiente y eficaz, lo cual tiene un nombre: excelencia.

Cuadro N° 02

Diferencia entre eficiencia y eficacia

CRITERIOS DEL DESEMPEÑO	
EFICIENCIA	EFICACIA
1. Realizar las tareas de manera correcta	1. Realizar las tareas necesarias
2. Preocuparse por los medios	2. Preocuparse por los fines
3. Enfatizar en los métodos y procedimientos	3. Enfatizar en los objetivos
4. Cumplir los reglamentos internos	4. Alcanzar las metas y los resultados
5. Entrenar y aprender	5. Saber y conocer
6. Jugar fútbol con habilidad	6. Ganar el partido de fútbol
7. Saber luchar	7. Ganar la guerra
8. Ser puntual en el trabajo	8. Agregar valor y riqueza a la organización

Fuente: *Introducción a la Administración Moderna*, CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2002. Parte 1, p. 8.

5.5. El Cambio en las Organizaciones²⁵

En la actualidad es necesario tener presente que no basta con saber administrar lo existente, sino que, como resultado de la globalización y el amenazante “cambio”, las organizaciones empresariales e instituciones están sujetas a la influencia de la necesidad de cambio. Todas las organizaciones, por ser entidades sociales creadas para alcanzar objetivos en un ambiente variable dinámico, necesitan reasignar, reajustar y reconciliar continuamente sus recursos disponibles con las oportunidades percibidas en su ambiente de operaciones (contexto interno y externo).

Los cambios y las transformaciones constantes en el ambiente de operaciones producen fuerte presión, que exigen acciones ágiles y reacciones rápidas para aprovechar con prontitud las nuevas oportunidades que surgen, y para escapar de las dificultades, restricciones y limitaciones impuestas por el ambiente. La estrategia organizacional es el primer y principal paso para que la organización articule y alcance esta capacidad de maniobra en un escenario cada vez más complejo y dinámico.

Para que las organizaciones no marchen a la deriva, sujetos pasivamente a los cambios que ocurren en su contexto, es necesario que aumenten su eficacia, es decir, el nivel en que la organización consigue alcanzar sus objetivos. Estas modificaciones pueden implicar un segmento o unidad organizacional o se pueden extender a la totalidad de la organización; en general, incluyen cambios en las líneas de autoridad, los niveles de responsabilidad atribuidos a los diversos miembros de la organización y las líneas establecidas de comunicación organizacional. Los cambios organizacionales no se pueden realizar al azar, pues deben considerar los aspectos de totalidad y teleología para incrementar los efectos sistémicos y sinérgicos de la organización.

²⁵ FRED R., David “*Conceptos de Administración Estratégica*, 9a. Edición, Editorial Pearson Educación de México S.A: de C.V., 2003 p.7 y 8.

En consecuencia, para que la organización sea exitosa, debe cambiar continuamente sus respuestas a los desarrollos significativos, como necesidades de los clientes o usuarios, avances tecnológicos, tendencias económicas, cambios sociales y culturales, nuevas regulaciones legales, etc. El estudio del cambio organizacional es importante en extremo, porque los administradores de todos los niveles organizacionales deben saber cómo obtener provecho de una serie de fuerzas y factores positivos o negativos que pueden ayudar o impedir la actividad de adaptación y ajuste.

Un director general, consciente de que el cambio es imprescindible, debe decidir qué tipo de cambio se deberá hacer, formular la estrategia organizacional y reorganizar sus activos estratégicos; todo esto mientras se consigue la aprobación de otras personas dentro de ella, la cual es necesaria para implementar el cambio propuesto.

5.5.1. Clases de cambios organizacionales²⁶

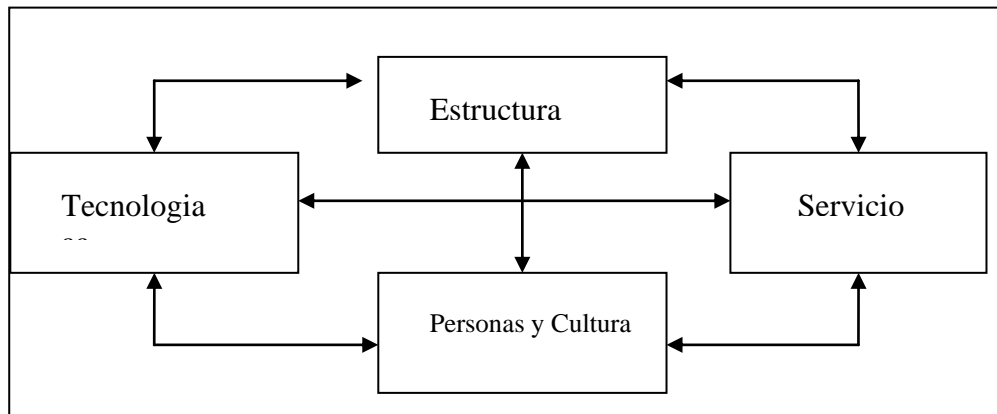
Existen cuatro clases de cambios organizacionales:

- Cambios en la estructura organizacional: Afectan la estructura organizacional, los órganos (divisiones, departamentos y secciones, que son fundidos, creados o eliminados), las redes de información internas y externas, los niveles jerárquicos.
- Cambios en la tecnología: Afectan máquinas, equipos, instalaciones, procesos organizacionales, etc.
- Cambios en los productos o servicios: Afectan los resultados o salidas de la organización.
- Cambios en las personas o en la cultura de la organización: En sus comportamientos, actitudes, expectativas, aspiraciones, necesidades, conocimientos y habilidades, que afectan la cultura organizacional.

²⁶ CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2002. p.159.

Figura N° 07

Las Cuatro clases de Cambio Organizacional²⁷



En la organización, estos cambios no son aislados, sino sistémicos, pues se afectan entre sí y provocan un poderoso efecto multiplicador.

Esquema N° 02

Cambios en la Estructura organizacional	⇒	<ul style="list-style-type: none">- Rediseño de la estructura de órganos y Cargos- Nuevos paradigmas organizacionales- Reducción de niveles jerárquicos- Nuevas redes de comunicación
Cambios en la Tecnología	⇒	<ul style="list-style-type: none">- Rediseño del flujo de trabajo- Nuevas máquinas, equipos e instalaciones- Nuevos procesos de trabajo- Nuevos métodos de trabajo
Cambios en los productos o servicios	⇒	<ul style="list-style-type: none">- Creación y desarrollo de nuevos prod./serv.- Mejoramiento de los productos o servicios.- Mejoramiento de los servicios al cliente.
Cambios en las personas o en la cultura de la organización	⇒	<ul style="list-style-type: none">- Nuevos paradigmas culturales- Nuevas relaciones entre personas- Nuevos conocimientos, capacidades y hab.- Nuevas expectativas, percepciones y motivacionales.

Fuente: Administración Un nuevo panorama competitivo, BATEMAN, SNELL, Mc Graw Hill, 2004., México.

²⁷ CHIAVENATO, Adalberto, “Administración en los Nuevos Tiempos”, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2002. p.159.

5.6. La Arquitectura Organizacional

“Las estructuras organizacionales deben respaldar a las estrategias en una organización”, sostiene John Schermerhorn²⁸, porque es una de las funciones administrativas que constituye el medio para garantizar la ejecución de las otras funciones. Por lo tanto, una innovación en la estructura organizacional que se presenta como resultado de la realidad de una economía globalizada y de estrategias impulsadas por la hiper competencia ejerce una presión creciente sobre las organizaciones. Los Administradores en todas partes continuamente están buscando estructuras que puedan satisfacer las demandas de un entorno complejo y de cambio constante; es por eso que la estructura organizativa en redes es la que más se aplica a organismos o instituciones cuyo ámbito de acción va más allá de la misma organización; es decir, debe incluir unidades que pertenecen orgánicamente a otras instituciones, pero que por el tipo de servicio que brindan deben trabajar en redes, inteligentemente organizadas, es por eso de que es aplicable la teoría de “organizaciones inteligentes”. Los cambios recientes le otorgan preponderancia a las estructuras que promueven la integración y el trabajo en equipos interfuncionales, aprovechando de las oportunidades de comunicación en una época de alta tecnología.

5.6.1. Desarrollo Organizacional

De acuerdo al planteamiento de Bateman y Snell²⁹, que recoge experiencias de especialistas en DO, “El desarrollo de las organizaciones es un proceso de modificación a la cultura y la estructura o arquitectura, de forma que la entidad sea capaz, permanentemente, de diagnosticar, planear e instrumentar dichas modificaciones. En un sentido objetivo, el DO es un proceso de cambio planeado, que pretende alcanzar una condición determinada”.

²⁸ SCHERMERHORN, John R., *Administración*, 1ª edición, Editorial Limusa, México, 2003. Cap. 7.

²⁹ BATEMAN, Homan S. y Scott A. SNELL, *Administración una ventaja competitiva*, 4ta. Edición, Mc Graw Hill, 2001, México.

Pero es necesario advertir que no debe considerarse que el DO “puede ser generado por modificaciones realizadas sólo en la estructura o arquitectura (organigrama y atribuciones); no es así: el DO exige cambios en los procedimientos o en las rutinas que ocurren entre las personas y los grupos”.

Conductualmente, los objetivos del DO se orientan principalmente a:

- Aumentar el grado de apoyo y confianza de los miembros de la organización;
- Crear un entorno en el cual la autoridad de un cargo sea incrementada por la especialización y el conocimiento;
- Aumentar el grado de responsabilidad personal y grupal en la planeación e instrumentación de acciones;
- Aumentar la comunicación y coordinación entre los miembros de la organización.

Se puede establecer un modelo general orientado al cambio, basado en las tres etapas que propone el modelo de Kurt Lewin. Estas son:

- Diagnóstico, que implica la evaluación de una situación y el diseño de una estrategia adecuada para introducir modificaciones a la misma. En esta fase se deben tener en cuenta tres aspectos importantes:
 - Descongelamiento de la situación, que busca reducir la resistencia al cambio de los empleados;
 - Estrategia del diagnóstico, o visión de las actividades y de la información vistas como un todo;
 - Interpretación de los datos del diagnóstico.
- Intervención, fase en que se pone en práctica el proyecto de cambio. Para que ocurra esta situación es necesario tener en cuenta las fuerzas que provocan el cambio, que pueden tener su origen dentro o fuera de la organización.

- Acompañamiento, fase de recongelamiento.

5.7. Organización tipo redes³⁰

Es el más reciente tipo de departamentalización y recibe el nombre de organización en “red dinámica”. Este tipo de diseño organizacional que se deriva del diseño departamental presenta la estructura en red (network structure); indica que la organización separa sus principales funciones en compañías distintas conectadas a través de una pequeña organización central. En vez de juntar las funciones de producción, marketing, finanzas y recursos humanos en un mismo sitio, estos servicios son provistos por organizaciones separadas. El enfoque de red representa una reciente modalidad de organización y articulación de las unidades organizacionales. Su organigrama se asemeja a un organigrama circular y estrellado que tiene en el centro la unidad principal que conecta las demás unidades. El enfoque en red es revolucionario, pues es difícil saber con exactitud dónde está la organización en los términos tradicionales. Por un lado, se encuentran las redes donde las unidades que las integran tienen vínculos relativamente autónomos entre sí y una distribución de los recursos bastante leve. En este caso, lo que prima es el “individualismo”, con lo cual los organismos de integración se limitan a desempeñar un papel de representación, de cabildo y a hacer relaciones públicas. Cuando hay un agrupamiento de recursos, a menudo éste no tiene relación directa con el organismo central de integración; el profesor Fisher llama a estas redes “atomizadas”. Por otro lado, hay redes cuyos componentes, a menudo muy numerosos, están íntimamente relacionados y han creado organismos de segundo nivel que ejercen una fuerza de integración muy importante, y donde el intercambio de recursos y servicios impulsa un grado de asociación muy alto; además, está muy presente el apoyo a las unidades básicas por

³⁰ CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, Editorial McGraw-Hill Interamericana, S. A., 2002, Bogotá. Capítulo 12.

parte de los organismos de integración. Estas redes se denominan “federadas”. Las ventajas de la estructura en red, residen esencialmente en la posibilidad de enfrentar la competitividad global; poseer flexibilidad de la fuerza laboral; y disponer de una estructura ágil. Las desventajas, residen en la falta de control local (la administración no controla todas las operaciones); en los riesgos de pérdidas por ser indirecto; Incertidumbre; la escasa lealtad de los empleados (la organización en red precisa desarrollar una cultura corporativa cohesionada y obtener el compromiso de las personas); la necesidad de actualización del personal (además de actualizar, se debe capacitar continuamente a los empleados para adquirir las nuevas habilidades y capacidades)

Cuadro No.03

Criterios clave y sus componentes de una organización tipo redes

Criterios Clave	Componentes
1. Compartir recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Agrupamiento de insumos - Acceso a servicios de apoyo de propiedad colectiva
2. La estandarización de los sistemas	<ul style="list-style-type: none"> - Estandarización de los sistemas operativos. - Estandarización de políticas y normas. - Estandarización de productos o servicios. - Imagen institucional.
3. La solidaridad contractual	<ul style="list-style-type: none"> - Control de la apertura de nuevos puntos de servicio. - Equilibrio en el tamaño de las unidades básicas. - Aportes. - Sistema de vasos comunicantes. - Mecanismo de seguridad interna. - Ente rector
4. Las estrategias de las reglas internas de dirección	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura de representación democrática y centralización de poderes.

Fuente: Fisher, Laus P. *Réglementation et Performance des Cooperatives*, Annales de l'économie publique sociale, 2000, Vol. 71, p.p. 13.

5.8. Rutinas³¹

Gran parte de la actividad y de la toma de decisiones cotidianas dentro de una organización se logra a través del ejercicio de rutinas. Las rutinas conforman los

³¹ SALONER SHEPARD PODOLNY, *Administración Estratégica*, Editorial Limusa S.A de C.V. Grupo Noriega Editores, 2005, Balderas 95 México. Cap. 4 p.p. 80-87.

procesos, en estos procesos interactúan personas y recursos. Cada una de las personas implicadas en este proceso comprende las circunstancias que las hacen actuar, las tareas de las cuales son responsables y la forma para manejar tareas específicas por las cuales no son responsables.

La clave de las rutinas es que incluyen interfaces establecidas entre los grupos que deben interactuar en el desempeño de un proceso. Las interfaces constan de expectativas comunes acerca de qué fluirá a través de ellos y un protocolo para lograr la transferencia. Las rutinas, una vez establecidas, pueden evitar la necesidad de contar con mecanismos de enlace estructural o de intervención de los Administradores. Además, en contraste con los procesos de enlace que funcionan adecuadamente en el caso de la coordinación poco frecuente, las rutinas son dispositivos excelentes en el caso de la coordinación repetida, pues se desarrollan a partir de la repetición y se basan en ésta. Las rutinas alivian también el problema de los incentivos. Primero, crean oportunidades para obtener mejores indicadores del desempeño. Las interfases estandarizadas permiten contar con indicadores estandarizados.

Los cambios en la estrategia por lo general requieren algunas modificaciones en las prácticas de trabajo y las operaciones internas³², es normal que surjan focos de resistencia y que la gente muestre cierto grado de estrés y angustia con respecto a cómo los cambios le afectarán. Es probable que también surjan preguntas respecto a qué actividades necesitan hacerse de manera estricta tal como están prescritas y dónde debe haber libertad para actuar con independencia.

³² THOMPSON, Arthur A. Jr. – STRICKLAND III A.J., *Administración Estratégica*, Interamericana Editores S.A. de C.V., 2004, México. Cap. 12 p. 391

5.9. Cultura

Según Koontz la Cultura es un patrón general de conducta, creencias y valores que los miembros de la organización tienen en común. Los administradores, y especialmente los de mayor nivel, crean el ambiente de una empresa. Sus valores influyen en la dirección que ésta sigue. Aunque el término “valor” posee muchas acepciones, **valor** puede definirse como una convicción sólida sobre lo que es apropiado y lo que no lo es, que guía las acciones y conducta de los empleados en el cumplimiento de los propósitos de la organización. ³³La cultura organizacional comprende el sistema de valores, creencias, normas y hábitos compartidos que rige la interacción de los elementos de una organización. Este elemento, de difícil delimitación pero muy real y concreto, requiere ser administrado en cualquier organización. Para ello, primero es necesario conocer sus componentes; una forma de hacerlo es a través de:

- Los símbolos, que son las denominaciones con la que es identificada la organización, así como los logotipos y todo aquello que constituye la imagen de ella;
- Los rituales, constituidos por las acciones aceptadas y repetitivas que son reconocidas como válidas por todos en la organización;
- Las ideologías, que son las creencias, los principios morales y los valores de la organización, las mismas que sientan las bases para la toma de decisiones.

El impacto de la cultura en una organización se observa principalmente en tres aspectos:

- La dirección, que constituye el grado en que una cultura posibilita alcanzar las metas organizacionales;

³³ KOONTZ, Harold, y WEIHRICH, Heinz, Administración una Perspectiva Global, Mc Graw Hill 12ava. Edición , 2004, Mexico Cap. 10 Parte 3-Página 336.

- La difusión, mediante la cual la cultura llega a todos los miembros de la entidad;
- La fuerza, se refiere al grado en que los miembros aceptan los valores y otros aspectos de la cultura organizacional.

Según Edgar Schein, la cultura organizacional se manifiesta en tres niveles:

- Los objetos, que son las cosas materiales, aquello que se ve, se oye y se siente. Se pueden denominar ‘artefactos’; son los aspectos tangibles de la cultura;
- Los valores adoptados, aquellas razones e ideas en las que se respaldan y justifican las acciones y comportamientos;
- Las hipótesis básicas, que son las creencias que los miembros de la organización aceptan como verdaderas, como las formas válidas para hacer las cosas.

6. La Dirección

La Dirección es una de las principales funciones de la Administración, que incluye al Liderazgo, pues no se puede concebir una dirección sin liderazgo; en tal sentido, compartimos los conceptos que exponen Bateman y Snell³⁴ de que los gerentes efectivos no son necesariamente verdaderos líderes. Muchos administradores, supervisores e incluso altos ejecutivos cumplen responsabilidades sin ser grandes líderes.

Por otro lado, para Koontz y H. Weihrich³⁵, la función administrativa de la dirección es el proceso consistente en influir en las personas para que contribuyan al cumplimiento de las metas organizacionales y grupales. A menudo se piensa que

³⁴ BATEMAN, S. Thomas S. y Scott A. SNELL, *Administración una ventaja competitiva*, 4ta. Edición-Mc Graw Hill 2001, México.

³⁵ KOONTZ, Harold y Heins WEIHRICH, *Administración una perspectiva global*, 12ª edición. Editorial Mc Graw Hill Interamericana, 2004, México D.F.

administración y liderazgo son lo mismo, pero si bien es cierto que los administradores más eficaces también son por lo general líderes eficientes y que dirigir es una de las funciones esenciales de los administradores, también lo es que la administración no se reduce a dirigir porque se concentra en los factores humanos: la motivación, los valores, el liderazgo y la comunicación.

6.1. Liderazgo³⁶

El liderazgo es un fenómeno social que ocurre exclusivamente en los grupos sociales y en las organizaciones. Es una influencia interpersonal ejercida en una situación dada y dirigida a través del proceso de comunicación humana para la consecución de uno o más objetivos específicos. Los elementos que caracterizan el liderazgo son cuatro: influencia, situación, proceso de comunicación y objetivos por conseguir.

Para complementar esta definición, Koontz afirma que el liderazgo es el arte o proceso de influir en las personas para que se esfuercen voluntaria y entusiastamente en el cumplimiento de metas grupales. Existen varios enfoques para el estudio del liderazgo, los cuales van desde el enfoque de rasgos hasta el de contingencias.

En lo que todos parecen estar de acuerdo es en considerar la importancia del Liderazgo dentro de una administración estratégica³⁷. La letanía de la buena administración estratégica es muy sencilla: formular un plan estratégico sólido, ponerlo en práctica, ejecutarlo cabalmente, ajustarlo según las necesidades y triunfar. Sin embargo, es más fácil decirlo que hacerlo. El ejercicio del liderazgo debe ser firme y resuelto, debe constituirse en la “bujía” que ha de poner en marcha las cosas y lograrlas dirigiendo a quienes las realizan son tareas difíciles. Además, un directivo tiene que desempeñar muchos papeles diferentes de liderazgo: visionario, principal

³⁶CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempo*, Editorial McGraw-Hill Interamericana, S. A., 2002, Bogotá. Capítulo 16 p.p 562 y568.

³⁷THOMPSON, Arthur A. Jr. – STRICKLAND III A.J., *Administración Estratégica*, Interamericana Editores S.A., 2004, México. Cap. 13 p. 436.

emprendedor y estratega, principal administrador y ejecutor de la estrategia, artífice de la cultura, adquirente y adjudicador de recursos, creador de capacidades, integrador de procesos, instructor, actor esencial en la solución de crisis, supervisor riguroso de las tareas, vocero, negociador, motivador, árbitro, creador de consensos, autor de las políticas y responsable de su cumplimiento, mentor y principal animador. Un gerente o directivo de una organización debe desempeñar cinco papeles de liderazgo en la promoción de la buena ejecución de la estrategia:

1. Mantenerse al tanto de cómo van las cosas
2. Guiar el esfuerzo para establecer una cultura que apoye la estrategia
3. Mantenimiento de la capacidad de respuesta e innovación de la organización interna.
4. Ejercicio del liderazgo ético e insistencia en la buena ciudadanía corporativa.
5. Guía del proceso de realización de ajustes correctivos.

El Liderazgo en las organizaciones³⁸ no es sinónimo de Administración, pero un Administrador debe ser necesariamente un buen líder. Los líderes deben estar presentes en los niveles organizacionales: Institucional, intermedio y operacional de la organización. El liderazgo es un fenómeno social que ocurre exclusivamente en los grupos sociales y en las organizaciones. Podemos definir liderazgo como una influencia interpersonal ejercida en una situación dada y dirigida a través del proceso de comunicación humana para la consecución de uno o más objetivos específicos. Los elementos que caracterizan el liderazgo en las organizaciones son cuatro: 1) Influencia; 2) Situación; 3) Proceso de comunicación y; 4) Objetivos por conseguir.

³⁸ CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, Editorial McGraw-Hill Interamericana, S. A., 2002, Bogotá. P.557.

7. La comunicación³⁹

Aunque la comunicación se aplica a todas las fases de la administración, es particularmente importante en la función de dirección. La comunicación es la transferencia de información de un emisor a un receptor, el cual debe estar en condiciones de comprenderla. Esta definición sirve de base para el modelo del proceso de comunicación: Emisor de la comunicación, la transmisión del mensaje y el receptor del mensaje. También presta atención al “ruido” que interfiere en la buena comunicación, y la retroalimentación que facilita la comunicación. La comunicación facilita las funciones administrativas y también permite relacionar la organización con el ambiente externo, interactuando con el entorno, pues convierte en un sistema abierto a la organización. Por medio del intercambio de información, los administradores se enteran de las necesidades de los clientes, la disponibilidad de los proveedores, las exigencias de los accionistas, las regulaciones de los gobiernos y las preocupaciones de la comunidad.

8. El Control

Según Hellriegel, Jackson y Slocum⁴⁰ el control puede definirse como el proceso de monitorear las actividades con el fin de asegurarse de que se realicen de acuerdo a lo planificado y corregir todas las desviaciones significativas. Todos los gerentes y directivos de los niveles organizacionales de la organización deberán participar en la función de control, aunque sus unidades se estén desempeñando de acuerdo con lo planificado. Un Sistema de Control eficaz garantiza que las actividades se llevarán a cabo en formas conducentes al logro de las metas de la organización. El criterio que determina la eficacia de un Sistema de control es hasta qué punto resulta útil para

³⁹ KOONTZ, Harold y Heins WEIHRICH, *Administración una perspectiva global*, 12ª edición. Editorial Mc Graw Hill Interamericana, 2004 México. Cap.17 p. 594.

⁴⁰ HELLRIEGEL, JACKSON y SLOCUM, *Administración: un enfoque basado en competencias*, 9ª Edición, Thomson Editores S.A. México, 2002. Pág. 403-418 Cap 15.

facilitar el logro de metas. Cuanto más ayude a los gerentes a alcanzar las metas de la organización, tanto mejor será un sistema de control.

Según Koontz y Weihrich⁴¹, el Control es la función que cierra el círculo del proceso administrativo, sin el cual no podríamos saber cuál ha sido el resultado obtenido luego de haber desarrollado las otras funciones administrativas. Un Sistema de Control eficaz garantiza que las actividades se llevarán a cabo en formas conducentes al logro de las metas de la organización. El criterio que determina la eficacia de un sistema de control es hasta qué punto resulta útil para facilitar el logro de metas. Cuanto más ayude a los directivos a alcanzar las metas de la organización, tanto mejor será un sistema de control. Para H. Koontz y H. Weihrich, el control consiste en la medición y corrección del desempeño a fin de garantizar que se cumplan los objetivos de la empresa y los planes ideados para alcanzarlos.

El control administrativo suele ser percibido como un sistema de retroalimentación simple, similar al termostato doméstico común. Para que los controles sean funcionales, deben ajustarse especialmente a Planes, administradores en lo individual y necesidades de eficiencia y eficacia. Para ser eficaces, los controles deben diseñarse asimismo para señalar excepciones en puntos críticos, ser objetivos, ser flexibles, ser adecuados a la cultura organizacional, ser económicos, e inducir a acciones correctivas.

El control es el proceso⁴² de medir el progreso de la implementación de la estrategia hacia un desempeño planeado y de aplicar medidas correctivas para asegurar que el desempeño esté en línea con los objetivos de la institución. El control se da en tres niveles:

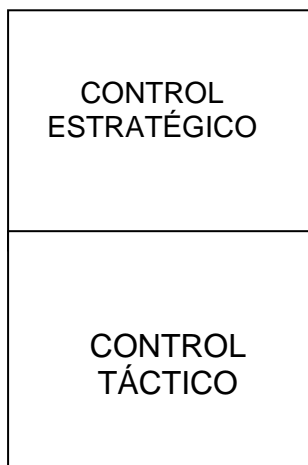
⁴¹ KOONTZ, Harold y WEIHRICH Heinz, *Administración una perspectiva global*, 12ª edición, Editorial Mc Graw Hill Interamericana 2004, México.

⁴² BATEMAN, Thomas y Scott SNELL. *Administración una ventaja competitiva*, 4ª Edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 2001. CAP.16 Control Gerencial. P. 576.

Figura N° 08

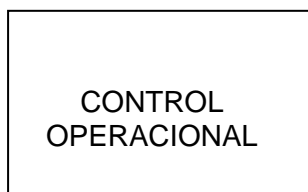
Niveles de Control

Nivel Institucional



- Dirigido a largo plazo
 - Preocupación por el futuro
 - Incluye toda la organización
 - Se enfoca en el ambiente exterior
 - Énfasis en la eficacia
-
- Dirigido a mediano plazo
 - Incluye cada departamento o unidad organizacional.
 - Se enfoca en la articulación interna.

Nivel Operacional



- Dirigido a corto plazo
- Incluye cada tarea u operación
- Se enfoca en cada proceso
- Énfasis en la eficiencia

Fuente: Chiavenato Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, Editorial McGraw-Hill Interamericana, S. A., 2002, Bogotá. Cap. 18 p.p. 641, Figura N° 18.1

8.1. Control estratégico

Las organizaciones⁴³ deben poseer un sistema de control estratégico eficaz si desean implantar sus estrategias con éxito. El sistema de control de una organización debe ser consistente con la estrategia que ésta sigue, de lo contrario, su nivel de desempeño se verá afectado.

Un tipo de Enfoque del Control Estratégico puede ser el tradicional, el cual se caracteriza por ser secuencial y presentar las siguientes características:

⁴³ DESS Gregory G., LUMPKIN G.T., “Dirección Estratégica”, McGraw-Hill / Interamericana de España, S.A. U., 2003 Madrid España, cp. 9 p.p. 337.

1. La alta dirección establece las metas a alcanzar.
2. Las estrategias se implantan, y
3. El nivel de desempeño alcanzado se compara con los objetivos previamente establecidos

Este tipo de control, basado en el “feedback”, se limita a comparar el nivel de desempeño actual con un objetivo preestablecido. Son los más apropiados en entornos estables y relativamente sencillos. Las metas y objetivos pueden medirse con un grado de certeza elevado y apenas si existe la necesidad de emplear medidas del desempeño complejas.

Otro tipo de Enfoque de Control Estratégico, es el moderno, que contiene el control informativo y el control del comportamiento. El control informativo trata de averiguar si la organización “está haciendo o no las cosas apropiadas”. El control de comportamiento, en cambio, se pregunta si la organización “está haciendo las cosas apropiadamente” a la hora de implantar la estrategia. Ambos son necesarios pero no constituyen condición suficiente para el éxito.

Los sistemas de control moderno deben poseer cuatro características para ser eficaces:

1. Deben centrarse en aquella información continuamente cambiante que la alta dirección considere que tiene una importancia estratégica potencial.
2. La información debe ser lo suficientemente importante como para requerir una atención regular y frecuente por parte de los directivos operativos de todos los niveles de la organización.
3. Los datos y la información generada por el sistema de control se interpretan y discuten mejor en reuniones cara a cara entre superiores, subordinados y colegas.

4. El sistema de control moderno es un catalizador crítico para un debate permanente sobre los datos subyacentes, los supuestos de partida y los planes de acción.

8.2. Elementos del Control Simple:

El control es un proceso cíclico y repetitivo. Está compuesto de cuatro elementos que se suceden:

1. Establecimiento de estándares: Es la primera etapa del control, que establece los estándares o criterios de evaluación o comparación. Un estándar es una norma o un criterio que sirve de base para la evaluación o comparación de alguna cosa. Existen cuatro tipos de estándares; los cuales se presentan a continuación:
2. Estándares de cantidad: Como volumen de producción, cantidad de existencias, cantidad de materiales primas, números de horas, entre otros.
3. Estándares de calidad: Como control de materia prima recibida, control de calidad de producción, especificaciones del producto, entre otros.
4. Estándares de tiempo: Como tiempo estándar para producir un determinado producto, tiempo medio de existencias de un producto determinado, entre otros.
5. Estándares de costos: Como costos de producción, costos de administración, costos de ventas, entre otros.
6. Evaluación del desempeño: Es la segunda etapa del control, que tiene como fin evaluar lo que se está haciendo.
7. Comparación del desempeño con el estándar establecido: Es la tercera etapa del control, que compara el desempeño con lo que fue establecido como

estándar, para verificar si hay desvío o variación, esto es, algún error o falla con relación al desempeño esperado.

8. **Acción correctiva:** Es la cuarta y última etapa del control que busca corregir el desempeño para adecuarlo al estándar esperado. La acción correctiva es siempre una medida de corrección y adecuación

Los elementos esenciales del control estratégico son:

- a) **La Cultura:** Es una de las palancas claves del control estratégico, pues tiene que ver con la influencia de las creencias, el comportamiento y las actitudes de las personas en la organización, así como el sistema de recompensas. La especificación de quién es recompensado y por qué, constituye un eficaz elemento motivador y mecanismo de control.

Una cultura sólida y un sistema de recompensas efectivo deberían bastar para garantizar que todos los individuos y subunidades trabajen en pro de la consecución de las metas y objetivos comunes de toda la organización. Logra múltiples propósitos útiles para las organizaciones, como por ejemplo: Centrar los propósitos individuales en las prioridades organizativas, Proporcionar objetivos a corto plazo y planes de acción para canalizar los esfuerzos, Mejorar la eficiencia y la eficacia, Minimizar las conductas impropias y carentes de ética, en la mayor parte de los entornos, las organizaciones deben afanarse por poseer un sistema de recompensas e incentivos y combinado con una cultura suficientemente sólida, reduce la necesidad de controles externos, como normas y reglamentos.

La secuencia de un Proceso de control⁴⁴, comprende:

1. Establecimiento de objetivos o estándares de desempeño.
2. Evaluación o medición del desempeño actual.
3. Comparación del desempeño actual con los objetivos o estándares establecidos.
4. Acción correctiva para superar los posibles desvíos o anormalidades.

El proceso de control se caracteriza por su aspecto cíclico y repetitivo. El control debe ser visto como un proceso sistémico en que cada etapa influye en las demás:

Cuadro N° 04

Control a través de la burocracia y a través de las personas

Aspectos	Control burocrático	Control por las personas
Propósito	Los empleados deben seguir las normas y procedimientos.	Los empleados se comprometen con la calidad.
Técnicas	Sistemas formales de control, normas, jerarquía, inspectores de control de calidad.	Cultura corporativa, grupos de colegas, autocontrol, socialización de las personas.
Desempeño	Indicadores preestablecidos y estándares mensurables definen el desempeño mínimo.	Énfasis en el alto desempeño y la orientación dinámica hacia el mercado.
Estructura Organizacional	. Estructura alta y verticalizada. . Controles de arriba hacia abajo. . Normas y procedimientos de control y de Coordinación. . Autoridad derivada de la posición. . Departamento de control de calidad monitorea y evalúa la calidad.	.Estructura baja y horizontalizada. .Influencia mutua de los miembros. .Objetivos compartidos y valores para el control y la coordinación. . Autoridad del conocimiento. . Todas las personas monitorean la calidad.
Recompensas	Basadas en el resultado del empleado en su propio cargo.	Basadas en el resultado del grupo y la equidad entre los empleados.
Participación	Formalizada, estrecha y limitada.	Informal, amplia e ilimitada.

Fuente: Richard E. Walton. *From control to commitment in the workplace*, Harvard Business Review, marzo/abril de 1985, pp. 76-84

⁴⁴ CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, Editorial McGraw-Hill Interamericana, S. A., 2002, Bogotá. Capítulo 12 p. 645.

9. La Calidad

El enfoque administrativo más reciente es el compromiso con la calidad. Calidad se define como capacidad de atender durante todo el tiempo las características de las necesidades del cliente y satisfacer sus expectativas. Esta consonancia entre las características del servicio y las expectativas del cliente, resulta ser la excelencia de las organizaciones más exitosas⁴⁵. La calidad como la excelencia exige el compromiso de las personas con la excelencia. Esto representa un desafío para el directivo responsable del funcionamiento de la organización, el que debe satisfacer determinadas características y percepciones del cliente, que son difíciles de detectar.

También se concibe a la calidad como cumplimiento de las “especificaciones”, del servicio o producto, sin embargo, existe una diferencia entre “conformarse a los requisitos” y “conformarse a las especificaciones”. Un concepto convencional, que es generalmente utilizado sin grandes problemas, señala que la calidad es la suma de los aspectos y las características de un producto o servicio, que genera la capacidad para satisfacer ciertas necesidades. Muchas dimensiones clave de la calidad del producto se aplican a los servicios, por ejemplo, los atributos, las especificaciones/conformación o la confiabilidad. Sin embargo, las organizaciones de servicios deben observar ciertos requisitos especiales, de las cuales están exentas las manufactureras; las dimensiones más importantes de la calidad de los servicios, son:

1. Tiempo: período que un consumidor debe (puede) esperar.
2. Oportunidad: respetar el plazo del servicio tal como fue prometido.
3. Integridad: todos los elementos están incluidos, ordenadamente.
4. Cortesía: empleados que saludan de frente a cada consumidor.
5. Congruencia: los servicios deben ser iguales para todos los consumidores.

⁴⁵ DA SILVA, Reinaldo, *Teorías de la Administración*, International Thomson Editores, S.A. de C.V. México, D.F., 2002.

6. Accesibilidad: facilidad para obtener el servicio.
7. Precisión: cabal presentación del servicio, desde la primera vez.
8. Capacidad de reacción: reacción rápida del personal de servicios para resolver problemas inesperados.

La calidad se logra con la participación y el empowerment de las personas, pues calidad es un estado de ánimo que reina dentro de la organización.

Existen dos tipos de conceptos de calidad⁴⁶: calidad interna, o manera como una organización administra la calidad de sus procesos y servicios; y calidad externa, que constituye la percepción que el cliente, consumidor o usuario tiene respecto del producto o servicio que compra y utiliza. No queda duda que, sin la calidad interna, no se puede construir ni mantener la imagen de la calidad externa. Modernamente las organizaciones hacen énfasis en el concepto de calidad externa a través del refuerzo del concepto de calidad interna. Actualmente la responsabilidad de la calidad está descentralizada por completo y se ha delegado en el nivel de la ejecución. En la organización existe una extensa cadena de la calidad: cada funcionario u obrero tiene su proveedor interno (que le proporciona el insumo) y su cliente interno (que recibe el resultado de su trabajo). La cadena de calidad es la manera como cada actor social y cada defensor intenta mejorar su trabajo para satisfacer el cliente interno y trata de comunicar al proveedor interno cuáles son sus requisitos. Al final de la cadena de valor está el cliente externo, el personaje que más se beneficia con la creación de valor. El cliente externo, el usuario niña, niño y adolescente es el último consumidor de los bienes y servicios entregados, mientras que el cliente interno está dentro de la organización, es decir del SNDNA. Dentro de esta aspiración a la calidad, la Medida

⁴⁶ CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los nuevos tiempos*, Editorial McGRAW-HILL INTERAMERICANA, S.A. 2002, Bogotá. Capítulo 19. Págs. 680-709.

de la calidad en el servicio⁴⁷ es muy importante. “Lo que no puede medirse no puede mejorarse” es la frase que está presente en todos los Congresos actuales de calidad. Aunque aparentemente el servicio pueda parecer un intangible es necesario determinar parámetros de medida claros como referencia para lograr resultados, satisfacer al cliente y propiciar la mejora continua. Hoy la norma pone énfasis en la satisfacción del cliente, logro de resultados, liderazgo y metodología para gestionar procesos, única forma de que las cosas salgan bien. Para medir la satisfacción del servicio se puede partir de características e indicadores generales cuantitativos o cualitativos, así como también de las características propias del servicio referidas al proceso o a la relación interpersonal.

- Los indicadores cuantitativos son aquellos relacionados a la cantidad, al número o grado de retrasos, tiempo de espera, tiempo de entrega, tiempo del ciclo transcurrido desde el pedido hasta cumplir el servicio, número de llamadas, número de visitas, número de visitas por cada venta, exactitud en la facturación, grado de cumplimiento del contrato, etc.
- Los indicadores cualitativos son los que están determinados por un grupo de características relativas a la cualidad, temperatura, sabor, estética, atención y confianza de un servicio, confort, seguridad del producto o servicio, calidad de vida, cortesía, amabilidad, atención, confianza e higiene del producto o servicio.

Los Indicadores propios del servicio se refieren al proceso, al sistema y a los elementos complementarios. Se debe tener en cuenta si el proceso es el adecuado, si los pasos que se han seguido satisfacen al cliente o usuario con el resultado final ofertado. Si el cliente o usuario alguna vez ha tenido que reclamar, debe haber

⁴⁷ SERILLE Andrés, MARTINEZ Eduardo, *ISO 9000-2000 Calidad en los Servicios*, Ediciones Gestión 2000 S.A., Barcelona, 2001, p. 22.

percibido que hay un claro sistema para el tratamiento de quejas, y no un simple listado de excusas.

Cuadro N° 05

Formas de medir los controles del servicio

Estadística	Porcentaje de quejas por retrasos en las entregas. Porcentaje de clientes satisfechos.
Cuantificadamente	Tiempo promedio de atender una llamada. Número de visitas por cada venta.
Por los efectos	Se elimina o no el problema Llamadas de reclamos que se derivan de uno a otro teléfono Satisfacción en el servicio. Devolución de pedidos.
Por las actitudes	Indiferencia, descuido, amabilidad, cortesía.
Por las conductas observables	Rapidez o lentitud Cualificado o incompetente Honesto o engañoso Justo o injusto
En relación al tiempo	Tiempos de espera, retrasos
Por el grado de satisfacción al cliente	Muy satisfecho Medianamente satisfecho Disgustado
Por el coste	Detección de costes añadidos de la no calidad.
Por los clientes que se ganan o se pierden	N° de clientes ganados o perdidos % por zonas.
Por las quejas	Análisis sistemáticos de quejas y reclamos.
Por las fallas	Análisis y cuantificación de errores y repeticiones.

Fuente: SERILLE Andrés, MARTINEZ Eduardo, *ISO 9000-2000 Calidad en los Servicios*, Ediciones Gestión 2000 S.A. Barcelona, 2001

Para medir la calidad y efectuar su mejora continua se requiere definir los procesos de la organización, estos se reflejarán en documentos que constituirán el sistema documental. Estos documentos describirán los métodos de trabajo de la organización, y se deben realizar mediante una estructura jerárquica de documentos. Generalmente se definen tres niveles de documentación:

Cuadro N° 06

Niveles de Documentación para la calidad

Nivel	Documentación
Primer Nivel	Manual de calidad
Segundo Nivel	Procedimientos generales
Tercer Nivel	Procedimientos específicos

Fuente: Elaboración propia

Cuadro N°07

Documentación para la calidad de servicio según cada nivel organizacional

Documento	Nivel de Decisión	Estamento que colabora
Manual de calidad	Estrategias de la organización.	Directivos
Procedimientos generales	Organización de procesos.	Mandos Intermedios Equipos
<ul style="list-style-type: none"> - Procedimientos específicos - Instrucciones de trabajo. 	Descripción de operaciones.	Personal de base

Fuente: Elaboración propia

Para medir la calidad y efectuar su mejora continua se requiere definir los procesos de la empresa u organización.

El énfasis en el mejoramiento continuo refleja el intento por mantener una ventaja de calidad en el transcurso del tiempo, buscando siempre nuevos medios para mejorar gradualmente el desempeño actual. La filosofía básica del mejoramiento continuo es que las personas nunca deben estar satisfechas con lo que hacen, sino que deben estar siempre en la búsqueda constante del perfeccionamiento. Este mejoramiento continuo, denominado Kaisen por los japoneses, es el alma de todo el proceso.

10. Sistema de aseguramiento de la calidad de entrega⁴⁸:

Para obtener seguridad, muchas empresas emplean auditores de aseguramiento de la calidad. Estos auditores no son inspectores que sólo buscan deficiencias en el servicio. La función de ellos es asegurar que los sistemas de control de proveedores y de control interno del proceso trabajan de manera adecuada. Al igual que el sistema de control interno del proceso, el sistema de aseguramiento de la calidad de entrega emplea herramientas estadísticas para determinar si los procesos trabajan en forma satisfactoria o si algo ha salido mal y se requiere acción correctiva. El aseguramiento de la calidad de entrega funciona como segunda revisión para certificar que las demás partes del sistema de aseguramiento de la calidad funcionan de manera eficiente. Estos auditores emplean las herramientas de calidad descritas en este libro para supervisar y verificar la capacidad constante de los procesos que generan y entregan servicios que cumplan los deseos, necesidades y expectativas del cliente.

11. Mejora Continua del Servicio⁴⁹

El mejoramiento continuo más que un enfoque o concepto es una estrategia, y como tal constituye una serie de programas generales de acción y despliegue de recursos para lograr objetivos completos, pues el proceso debe ser progresivo. A continuación mencionaremos algunas definiciones sobre mejoramiento continuo aplicable al tema de investigación:

- Mejorar un proceso, para James Harrington (1993), significa cambiarlo para hacerlo más efectivo, eficiente y adaptable; qué cambiar y cómo cambiar depende del enfoque específico del empresario y del proceso.
- Mejoramiento Continuo, según D. Abell (1994), es una mera extensión histórica de uno de los principios de la gerencia científica, establecida por

⁴⁸ Pag. 38 TOMA DE DECISIONES Y SOLUCIÓN DE PROBLEMAS.

⁴⁹ HELLRIEGEL, JACKSON, SLOCUM, *Administración: un enfoque basado en competencias*, 9ª Edición, Thomson Editores S.A., México, 2002.

Frederick Taylor, que afirma que todo método de trabajo es susceptible de ser mejorado.

- L.P. Sullivan (1994) define el Mejoramiento Continuo como un esfuerzo para aplicar mejoras en cada área de las organizaciones a lo que se entrega a los clientes.
- Para Deming (1996), la administración de la calidad total requiere de un proceso constante, denominado Mejoramiento Continuo, donde la perfección nunca se logra pero siempre se busca.

El Mejoramiento Continuo es un proceso que describe muy bien lo que es la esencia de la calidad y refleja lo que las empresas o instituciones en general necesitan hacer si quieren ser competitivas a lo largo del tiempo. Es algo que como tal es relativamente nuevo, ya que lo podemos evidenciar en las fechas de los conceptos emitidos; aunque a pesar de su reciente natalidad en la actualidad se encuentra altamente desarrollado.

Cada palabra en este término tiene un mensaje específico. **"Proceso"** implica una secuencia relacionada de acciones, de pasos, y no tan solo un conjunto de ideas; **"Mejoramiento"** significa que este conjunto de acciones incrementa los resultados de rentabilidad de la empresa o de logros planteados para las instituciones no lucrativas, basándose en variables que son apreciadas por el mercado (calidad, servicio, etc) y que dan una ventaja diferencial a la empresa en relación a sus competidores; **"Continuo"** implica que dado el medio ambiente de competencia en donde los competidores hacen movimientos para ganar una posición en el mercado, la generación de ventajas debe ser algo constante.

Un plan de mejora requiere que se desarrolle en la empresa un sistema que permita:

- Contar con empleados habilidosos, entrenados para hacer el trabajo bien, para controlar los defectos, errores y realizar diferentes tareas u operaciones.

- Contar con empleados motivados que pongan empeño en su trabajo, que busquen realizar las operaciones de manera optima y sugieran mejoras.
- Contar con empleados con disposición al cambio, capaz y dispuestos a adaptarse a nuevas situaciones en la organización.

Sobre el Mejoramiento Continuo⁵⁰ se han pronunciado los más reconocidos teóricos de la Calidad, como Ishikawa, Harrington, Juran, Deming, etc., y existe un consenso sobre los elementos que se deben tener en cuenta para alcanzar niveles eficientes de mejoramiento en las organizaciones. Obviamente es necesario recordar que cada una de ellas es un ente independiente y que como tal establece sus necesidades definiendo en la política, la misión y la visión, sus prioridades y trazando el rumbo que debe tener la organización, a través de la estrategia organizacional.

La Administración del Mejoramiento Continuo requiere de organización, planificación, medición y revisión de las actividades que se establecen para ejecutarlo. Harrington, en su libro *Administración Total del Mejoramiento Continuo*, hace una recomendación que debe tenerse en cuenta en este tipo de procesos: “Deje de preocuparse por la calidad, la productividad, los costos y el tiempo de ciclo, concentre sus energías en el mejoramiento del desempeño organizacional y el resto vendrá por añadidura”. Es un axioma que lo fundamental para la rentabilidad y la supervivencia no es sólo la calidad, porque depende de la forma de utilizar los recursos para mejorar la calidad de los productos o servicios, así como de la productividad o de las operaciones.

La base del éxito del proceso de mejoramiento es el establecimiento adecuado de una buena política de calidad, que pueda definir con precisión lo esperado por todo el personal de los niveles directivos y operativos; así como también de los servicios que

⁵⁰ LEÓN RAMÍREZ, Pedro, *Mejoramiento Continuo*, Procesos Virtuales, 2004

se brindan a los usuarios (clientes). Dicha política requiere del compromiso de todos los actores sociales o componentes de la organización. Es necesario establecer claramente los estándares de calidad, y de esta manera poder cubrir todos los aspectos relacionados al sistema de calidad. El mejoramiento continuo es una herramienta que en la actualidad es fundamental para todas las empresas e instituciones porque les permite renovar los procesos administrativos que ellos realizan, lo cual hace que estén en constante actualización; además, permite que las organizaciones sean más eficientes y competitivas, fortalezas que le ayudarán a permanecer en el mercado o cumplir fielmente sus objetivos para los que fueron creados.

12. La gestión pública⁵¹

Es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo. Es en esencia una gerencia del conocimiento, la cual busca superar problemas y facilitar acciones de los ciudadanos y de sus organizaciones, este proceso requiere contar con un calificado recurso humano, para anticiparse a los problemas y resolver situaciones difíciles , así como para proyectarse a un futuro posible y diseñar los caminos necesarios que permitan su integración con la sociedad. La Gestión Pública es responsable por la instrumentación de las políticas de gobierno, de la manera como esta funciona, determina la eficiencia y eficacia, y la calidad de los resultados obtenidos con las intervenciones gubernamentales. Con esto ni las políticas mejor formuladas y diseñadas pueden ayudar a alcanzar resultados satisfactorios si el modelo de administración pública que les pone en marcha no está sustentado en un sistema de incentivos, control y evaluación adecuada para los fines propuestos. Los Sistemas Administrativos del Estado se han creado con fines de

⁵¹ ANDIA VALENCIA, Walter, “GESTIÓN PÚBLICA, Pautas para la aplicación de los Sistemas Administrativos”, Editorial CICE, 2da. Edición, Enero 2006, p.p.10-19

administración interna, tienen por finalidad que las entidades del Estado logren niveles adecuados de eficiencia y eficacia.

13. Marketing a las entidades públicas e instituciones sin fines de lucro

El Marketing en las entidades públicas e instituciones sin fines de lucro, debe potenciar o prestar más atención a los siguientes aspectos:

1. Se debe incidir en el análisis del mercado es decir, de los consumidores, segmentos del mercado, en general a quienes brinda el servicio
2. Se debe potenciar el análisis de los recursos, lo que implica determinar los puntos fuertes y débiles propios y de la competencia, así como las oportunidades y amenazas del entorno, y
3. Realizar el análisis de la misión, que supone definir el negocio o actividad en la que se halla la organización y los clientes a los que ese dirige. Porque este tipo de organizaciones se enfrenta a:
 1. La gestión está sujeta al control público y a las interferencias políticas.
 2. El alcance de sus actividades tiene normalmente un ámbito geográfico que obedece a criterios políticos más que de mercado.
 3. Suelen gozar de una situación de monopolio.
 4. Disponen de poder coercitivo y están organizadas de forma burocrática.

Cuadro No.08

Cuadro Comparativo entre una empresa con fines de lucro y una institución sin fines de lucro

RUBROS	Instituciones no lucrativas	Instituciones con fines de lucro (Empresas)
Naturaleza de los productos ofrecidos	Servicios o comportamientos sociales.	Productos tangibles o intangibles.
Objetivos perseguidos	Beneficios sociales	Beneficios económicos Para repartir entre sus propietarios y accionistas.
Evaluación de Rendimiento	Es difícil de cuantificar	Es fácil a través de los ratios financieros.
Forma de obtener los recursos financieros.	No hay contraprestación monetaria lo que precisa financiación adicional. Estos fondos los pueden obtener gratuitamente o a tasas reducidas. La actividad de solicitar y obtener fondos y otras aportaciones se suele denominarse "Fundraising".	De las ventas y de los mercados de capitales o de préstamos bancarios.
Dualidad de públicos a los que atender	Llevar a cabo dos tareas de marketing interrelacionadas: Diseño de programas para atraer fondos. (su público es los Donantes aportantes). Planes para asignar estos fondos de acuerdo con los fines de la institución(su público es los beneficiarios de los servicios prestados)	
Contradicción entre los fines de la institución y la satisfacción del consumidor según el concepto de marketing.	Poner los medios necesarios para que la DNA logre satisfacer las necesidades o requerimientos del usuario niño, niña y adolescente, que no necesariamente porque algunas veces se va a impedir o limitar aquello que precisamente desean hacer algunas personas que pertenece a la comunidad usuaria del servicio.	Poner los medios necesarios para conseguir la satisfacción de las necesidades de los clientes, y a la vez satisface el 100% de los deseos de la comunidad consumidora.
	No se hallan sujetas a presiones del mercado económico, pero su mercado son los casos de mayor incidencia por regiones o localidades, aspectos que no es medido actualmente. Pero están sometidas a regulaciones y a un mayor control público (Donantes-gobierno-sociedad)	Se hallan sujetas a las fuerzas del mercado para tomar decisiones relativas a qué segmentos de mercado servir.
Financiamiento de sus déficits	Con aportaciones voluntarias de organizaciones internacionales, pero también con subvenciones de presupuestos estatales.	Generalmente financian sus déficits con los ingresos procedentes de impuestos, etc.

Fuente: Elaboración propia.

2. 2. MARCO CONCEPTUAL

1. Administración o Gestión.- Es el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar los esfuerzos de los componentes del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y el Adolescente, para lograr la calidad del servicio de atención de casos, promoción y prevención de las DNA's y así alcanzar los objetivos establecidos que es la calidad del servicio.

2. Misión.- Es la dirección o rumbo definido por la SDD-DINNA del MINDES, para la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y el Adolescente, identificando su rol dentro de la sociedad civil.

3. Responsabilidad Social.- Constituye la responsabilidad de los distintos actores sociales que conforman el Sistema Nacional de Defensorías del Niño y el Adolescente, de velar por los derechos del niño y el adolescente, y también involucra al Estado y a la propia familia.

4. Actor Social.- Es la persona o institución que conforman el SNDNA, quiénes deben tener los mismos objetivos en el entorno constituido por otros actores, entorno que constituye una colectividad a la que él siente que pertenece y cuya cultura y reglas de funcionamiento institucional hace suyas, aunque sólo sea en parte. Un actor social debe tener: objetivos personales, capacidad de comunicar y conciencia de ciudadanía.

5. Concertación.- Es el grado de convocatoria que tiene la SDD-DINNA del MIMDES de tal manera de que los actores sociales participen en los acuerdos nacionales para la gobernabilidad, consolidación de la democracia y la transformación de las estructuras económicas y políticas.

6. Empoderamiento.- Se le concibe como la forma en que la Sociedad Civil en coordinación con el Estado y la Familia, participan activamente para resguardar los

derechos del niño y el adolescente, elaborando la normatividad necesaria y los planes para su incorporación.

7. Plan de Acción.- Conjunto de estrategias ideadas por los distintos directivos del Ente Rector, de las IP y de la DNA, en los diferentes niveles de la jerarquía organizacional del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y el Adolescente, para el logro de los objetivos institucionales.

8. Proceso.- Serie ininterrumpida de actividades, acciones, actos, pasos o eventos que realiza la DNA para brindar el servicio, por ejemplo el proceso principal de la DNA es la atención de casos.

9. Procedimiento.- Secuencia de acciones consecutivas orientadas a la atención de casos, a la promoción de los derechos del niño y el adolescente, y a la prevención de las faltas. Existen normativas en las que se precisa algunos procedimientos más importantes.

10. Calidad del Servicio.- Al cumplimiento por parte del Defensor de la DNA de los requisitos establecidos y, dados los conocimientos y recursos de que se dispone, este logra satisfacer las aspiraciones de obtener el máximo de beneficios con el mínimo de riesgos para el bienestar de los usuarios: niño, niña y adolescente. Por consiguiente, una atención de buena calidad se caracteriza por un alto grado de competencia profesional, la eficiencia en la utilización de los recursos, el riesgo mínimo para los usuarios, la satisfacción de los mismos y un efecto favorable en vigilancia de los derechos del niño, niña y del adolescente.

11. Calidad.- Conjunto de características del servicio que brindan las DNA para lograr satisfacer las necesidades y expectativas del usuario niño, niña o adolescente, o cualquier miembro de la comunidad.

12. Ente Rector.- El Ente Rector del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y el Adolescente, es la SDD-DINNA del MINDES, que tiene como finalidad velar por la vigencia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes consagrados en la legislación.

13. Sub-Dirección de Defensoría (SDD).- Es el órgano encargado de proponer las normas, promover, orientar, coordinar y supervisar los programas y proyectos de promoción y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes, depende de la DINNA.

14. Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente (SNAINA).- Es el conjunto de instituciones del país cuyas actividades están dirigidas a lograr la atención integral de niños y adolescentes.

15. Instituciones Promotoras (IP).- Organismos externos del MINDES que tienen a su cargo las DNA's, y que forman parte del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y el Adolescente, y constituyen la Mesa de Trabajo Intersectorial.

16. Mesa de Trabajo Intersectorial.- Conjunto de representantes de las Instituciones promotoras y de la SDD-DINNA del MINDES, que cumplen la función de dirección del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y el Adolescente, es una especie de Comité Consultivo.

17. Eficiencia.- Implica la relación favorable entre los resultados obtenidos del servicio brindado y los costos de los recursos empleados. Tiene dos dimensiones: la relativa a la asignación de recursos y la referente a la productividad de los servicios.. Esta relación puede medirse en términos físicos (eficiencia técnica) o términos de costo (eficiencia económica).

18. Responsable.- Es una persona profesional, o representante de alguna institución u organización de la sociedad civil, elegida para desempeñar este cargo, o simplemente

reconocida por la comunidad. Para desempeñar sus funciones la DNA y él mismo deben estar registrados y acreditado por la SDD-DINNA del MIMDES para el servicio de la DNA.

19. Defensores.- Son profesionales de disciplinas afines al servicio (Abogados, Asistentes Sociales, etc.), preferentemente relacionada con las ciencias humanas y sociales que están facultados para brindar servicio en la DNA. Los Defensores podrán ser personas reconocidas por la comunidad, debidamente acreditadas para el ejercicio de sus funciones por el ente rector.

20. Promotores- Defensores.- Son niñas, niños, adolescentes y adultos de la comunidad que han sido capacitados para desempeñar las funciones propias del servicio, y han asumido voluntariamente la responsabilidad y el compromiso de apoyar la constitución y el funcionamiento de la Defensoría del Niño y el Adolescente.

21. Personal de Apoyo.- Está conformado por personal administrativo y profesional que colabora con el servicio y no tiene la condición de responsable, defensor, ni promotor - defensor.

22. Promoción de derechos.- Son las acciones organizadas y planificadas, orientadas a informar, sensibilizar y educar a los diversos sectores de la sociedad, en torno a los derechos de las niñas, niños y adolescentes. En tal sentido, busca que las personas logren cambios en sus formas de pensar, sus actitudes y prácticas frente a la situación de la niñez y adolescencia, interiorizando la importancia del cumplimiento de sus derechos.

23. Atención de casos.- Son acciones sucesivas, tendientes a la resolución de situaciones o acontecimientos, que pueden afectar el cumplimiento del derecho de una niña, niño o adolescentes.

24. Recepción y calificación.- Fase de la Atención de Casos en la que el defensor toma conocimiento del caso, ya sea de manera oral o escrita y realiza la calificación acción inmediata a la recepción del caso. Únicamente luego de haber concluido estas dos etapas, y de acuerdo a los resultados, se puede llevar a cabo las siguientes acciones: derivación, conciliación extrajudicial y seguimiento.

25. Derivación de casos.- Acción incluida en el proceso de la atención de casos, a través del cual la DNA traslada total o parcialmente la atención del caso a una instancia, autoridad o profesional según su competencia

26. Conciliación extrajudicial.- Acción de la atención de casos que consiste en un mecanismo alternativo, por el cual se solucionan determinados problemas familiares sin llegar a la vía legal. Para esto se cuenta con la participación del defensor, quien promueve un acuerdo voluntario entre las partes, atendiendo al principio del interés superior de la niña, niño o adolescente. Cabe señalar, que para esta acción el Defensor debe estar acreditado como Conciliador.

27. Orientación.- Acción resultante de la atención de casos que consiste en actividades destinadas a proporcionar información variada sobre temas generales o específicos de la normatividad de los derechos del niño y el adolescente, procedimientos y técnicas. Esta función es ejecutada por cada uno de los integrantes de la DNA.

28. Acciones Administrativas.- Son acciones que se despliegan para la atención de un caso, siempre y cuando el caso presentado en la DNA no sea delito.

29. Acta de Compromiso.- Documento que elabora el Defensor de la DNA, en el cual se plasma la voluntad de una de las partes en beneficio de la niña, niño o adolescente

30. Acta de Conciliación.- Documento aprobado por la SDD-DINNA y que faculta a la DNA acreditada para tal fin. Expresa la manifestación de la voluntad de las partes en la Conciliación

31. Calificación.- Es el resultado que otorga el Defensor después de haber evaluado el caso y que corresponde a una orientación, trámite administrativo o denuncia si el caso es un delito..

32. Caso.-Es un hecho, situación o acontecimiento que vulnera un derecho de las niñas, niños o adolescentes, del cual toma conocimiento la Defensoría del Niño y Adolescente mediante comunicación verbal o escrita a través del informante o que es detectado por un miembro de la Defensoría.

33. Comudema.- Significa Comité Municipal por los Derechos del Niño y Adolescente y “es un órgano consultivo de apoyo a la gestión de gobierno local para la protección y promoción del desarrollo de la niñez y adolescencia”. Agrupación por zonas de DEMUNAS.

34. Contravención.- Constituye todo incumplimiento de las disposiciones a favor de las niñas, niños y adolescentes contemplados en el Código del Niño y del Adolescente.

35. Defensoría del Niño y del Adolescente (DNA).- Es una institución que tiene por finalidad brindar el servicio del Sistema Nacional de Atención integral del Niño y del Adolescente, funciona en los gobiernos locales y en las instituciones públicas y privadas cuya finalidad es reguardar los derechos que la legislación reconoce a nuestras niñas, niños y adolescentes, se conoce como DNA y tiene como ente Rector a la SDD-DINNA del MIMDES.

36. Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente – DEMUNA: Es un servicio municipal encargado de proteger los derechos del niño en la jurisdicción

del Gobierno Local. Para el desempeño de esa función organiza dos tipos de actividades: de protección (mediante la atención de casos) y de promoción (mediante la difusión, prevención y capacitación en derechos del niño).

37. Defensorías Regionales.- Son las coordinadoras de la SDD-DINNA del MIMDES en cada región del país, a excepción de la Región Metropolitana en la que habrá dos, uno para Lima Metropolitana y otra para el Callao. Cada una de las Defensorías Regionales tendrá su sede en la capital regional respectiva. Las Defensorías Regionales son las encargadas de la administración de los medios y recursos necesarios para la prestación de las DNA's de su localidad, en forma independiente a la IP Las Defensorías están a cargo de un Defensor Regional nombrado por el Defensor Nacional previo concurso público de oposición y antecedentes. Su permanencia en el cargo se extenderá por cinco años y podrá ser designado sucesivamente, a través de concurso público, cada vez que postule a un nuevo cargo. Se encuentran en proceso de implementación a través del Programa de Descentralización del MIMDES.

38. Denuncia.- Es la comunicación por escrito que hace el defensor ante la instancia competente más cercana, de la presunción de faltas o delitos cometidos en agravio de las niñas, niños y adolescentes.

39. Derivación.- Entiéndase por derivación a todo acto mediante el cual la Defensoría traslada total o parcialmente la atención del caso a una instancia, autoridad o profesional que pudieran tener competencia para su mejor tratamiento.

40. Empoderamiento.- Se traduce del término inglés “empowerment” que significa alcanzar la capacidad de tomar las propias decisiones y definir las prioridades sin abandonar las propias perspectivas y concepciones culturales de la DNA”.

41. Expediente.- Es el conjunto de documentos del procedimiento de atención del caso. Cada expediente podrá contar además, de ser necesario, con la documentación concerniente al mismo presentada por las partes, instituciones o autoridades que intervienen en la resolución del caso.

42. Informante.- Cualquier persona o institución que tenga conocimiento de un hecho o hechos que afecten o pongan en riesgo el ejercicio de los derechos de la niña, niño o adolescente y lo pone en conocimiento de la Defensoría, no importando si es un familiar o no del afectado.

43. Materia.- Entiéndase por materia al tipo de derecho que se presume vulnerado.

44. Procedimiento para la atención de casos.- Es el desarrollo de acciones sucesivas, tendientes a la resolución de un caso.

45. Seguimiento.- Consiste en el conjunto de mecanismos que apuntan a verificar regularmente el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el acta de conciliación y acta de compromiso, así como cautelar el debido procedimiento, de la denuncia realizada para garantizar el reconocimiento del derecho vulnerado.

46. Monitoreo.- Proceso continuo de recolección y análisis de datos cualitativos y cuantitativos, que tiene la finalidad de observar y verificar el cumplimiento de metas y – eventualmente – de resultado, avance y desempeño. Consiste en la recolección y análisis de información durante la ejecución del programa y/o proyecto, y toma como base los instrumentos de planificación operativa, la que se refleja en los Planes Operativos Institucionales anuales. Su objetivo es hacer correcciones y ajustes a tiempo, es decir mejorar la eficiencia. Utiliza indicadores de insumo y resultado de los procesos. Es paralelo a la ejecución de los proyectos o programas.

47. Evaluación ⁵².- Es un instrumento para la toma de decisiones a través de la información, utilizada para la mejora del conocimiento de la evolución de los programas para sensibilizar y estimular la participación de los diversos actores en el programa y/o proyecto, de modo de mejorar su funcionamiento, así mismo busca extraer lecciones para futuras intervenciones. Utiliza indicadores de resultados e impacto y suele ser retrospectiva.

48. Integralidad del proceso.- Indicador de que el proceso se realiza de manera completa por la DNA hasta el seguimiento del caso resuelto.

49. Articulación de los actores sociales.- Redes formales y puestos en práctica por las DNA

para la solución de un caso. Requiere el compromiso de los responsables de las instituciones que la conforman.

50. Satisfacción del usuario.- Apreciación positiva del usuario después de recibir el servicio de la DNA.

51. Fidelización.- Efecto que origina la opinión “boca a boca” de que la DNA soluciona los casos de vulneración de los derechos de la niña, niño o adolescente, y que se manifiesta por la confianza y seguridad que tienen en la DNA de su comunidad. También se puede considerar la fidelización de los clientes “Donantes” quienes proveen de recursos financieros.

52.- “Efecto Sombra”.- Es la influencia de los planes del ente rector sobre los planes de los actores sociales del SNDNA, de tal manera, que tengan los objetivos comunes así como el planteamiento de estrategias comunes y de participación conjunta.

⁵² MIMDES, Manual de Procedimiento de Atención de Casos. 2002.

53.-Comunicación eficaz.- Proceso mediante el cual el ente rector establece a través del modelo organizacional adecuado los flujos necesarios para que la comunicación fluya sin distorsión.

54.- Donantes.- Instituciones nacionales o internacionales que apuestan por este servicio y proporcionan los recursos financieros necesarios, así como cualquier otro recurso dirigido a las DNA dentro del SNDNA, por ejemplo: UNICEF, gobierno central, ACCION POR LOS NIÑOS, SAVE CHILDREN, etc.

2.3. MARCO DOCTRINARIO

2.3.1. Enfoque Integrado de las Doctrinas sobre Derechos de la Niñez a nivel internacional y nacional.

El marco doctrinario sobre Derechos de la Niñez será analizado brevemente en dos perspectivas, a nivel internacional y a nivel nacional.

2.3.1.1. Doctrinas Internacionales

A continuación, citamos los más importantes antecedentes jurídicos internacionales que dan el marco normativo internacional externo al tema de niñez:

- Declaración de los Derechos del Niño. Ginebra, 1924.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.
- Declaración de los Derechos del Niño. Naciones Unidas, 1959.
- Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos. Diciembre de 1966; puesta en vigencia en 1976.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Diciembre de 1966; puesta en vigencia en 1976.

- Convención americana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 21 de noviembre de 1969; entró en vigor el 18 de julio de 1978.
- Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia. Resolución 3318. Asamblea General de Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1974.
- Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Asamblea General Naciones Unidas, 1975. En junio de 1987 entró en vigor la Convención contra la tortura.
- Marco jurídico sobre adopción y hogares de guarda. Resolución 41/85. Asamblea General Naciones Unidas, 3 de diciembre de 1986.
- Reglas de Beijing sobre justicia de menores. Resolución 40/33. Asamblea General Naciones Unidas, 29 de noviembre de 1985.
- Convención sobre los Derechos del Niño, Asamblea General Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989. Tratado Internacional de 54 artículos que profundiza los derechos del niño, reafirmando la necesidad de proporcionarles cuidado y asistencia especiales en razón de su vulnerabilidad; subraya de manera especial la responsabilidad primordial de la familia en lo que respecta a la protección y asistencia; la necesidad de protección jurídica y no jurídica del niño antes y después de su nacimiento; la importancia del respeto de los valores culturales de la comunidad del niño; y el papel crucial de la cooperación internacional para que los derechos del niño se hagan realidad.
- Entre otros.

Para centrar nuestra investigación, citaremos las doctrinas marco:

Las doctrinas internacionales aprobadas en los eventos internacionales más importantes que han marcado un hito en la defensa de los derechos de la niñez, son:

- **Declaración Universal sobre Derechos Humanos⁵³**

La Declaración Universal de Derechos Humanos, inauguró una nueva era en las relaciones entre naciones, grupos y personas. La Carta de las Naciones Unidas sentó las bases de la promoción y protección internacionales de los derechos humanos. La Declaración Universal proclamó solemnemente una concepción amplia de las normas de derechos humanos que sigue inspirando a cuantos se afanan por hacer realidad ese mensaje.

La Declaración Universal de Derechos Humanos es la piedra angular del compromiso asumido hace casi 57 años por la comunidad internacional a favor de un nivel de vida verdaderamente humano para todos. Las palabras iniciales del preámbulo de la Declaración establecen un fundamento moral de su compromiso al afirmar que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.

El primero y más importante de los instrumentos internacionales de derechos humanos es la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los historiadores del proceso de negociación de ese instrumento han señalado que, en los proyectos iniciales, el primer artículo de la Declaración comenzaba con las palabras “*Todos los hombres son hermanos*”. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se opuso con éxito a que la parte femenina de la humanidad fuera excluida al redactar la Declaración. En consecuencia, la

⁵³ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

Declaración Universal en su forma definitiva es auténticamente universal. La Declaración proclama específicamente que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en la Declaración “*sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición*” (artículo 2).

- **Convención Internacional de los Derechos del Niño**⁵⁴.- La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño. Este tratado sin precedentes, que ya ha sido ratificado por casi todos los países del mundo, con solo dos excepciones, explica los derechos de todos los niños a la salud, a la educación, a condiciones de vida adecuadas, al esparcimiento y el juego, a la protección de la pobreza, a la libre expresión de sus opiniones... y mucho más. Estos son derechos de los que deberían disfrutar todos los niños.

Este documento constituye un tratado internacional; así mismo, constituye un instrumento jurídico internacional de carácter vinculante, por el cual los Estados Nacionales que lo acepten mediante su firma, quedan comprometidos a dar cumplimiento a sus disposiciones. Esta característica marca una diferencia fundamental con las declaraciones que la precedieron.

El primer antecedente de la Convención fue la Declaración de Ginebra del año 1924, impulsada por la disuelta Sociedad de las Naciones. En ella por primera

⁵⁴ Convención sobre los Derechos del Niño, Asamblea General Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989. Tratado Internacional de 54 artículos que profundiza los derechos del niño, reafirmando la necesidad de proporcionarles cuidado y asistencia especiales en razón de su vulnerabilidad; subraya de manera especial la responsabilidad primordial de la familia en lo que respecta a la protección y asistencia; la necesidad de protección jurídica y no jurídica del niño antes y después de su nacimiento; la importancia del respeto de los valores culturales de la comunidad del niño; y el papel crucial de la cooperación internacional para que los derechos del niño se hagan realidad.

vez se conceptualiza a la niñez en su conjunto como un grupo que debe ser objeto de medidas especiales de protección para garantizar su normal desarrollo material y espiritual.

Recién en 1959, las Naciones Unidas retoman el tema y aprueban la Declaración de los Derechos del Niño, cuyos 10 principios han sido ampliamente difundidos. En su preámbulo, se insta a los gobiernos nacionales para que se reconozcan esos Derechos y luchen porque sean observados promulgando medidas legislativas. Sin embargo, su aceptación por parte de las naciones implica sólo una obligación moral y no están previstas las medidas operativas para su implementación.

Veinte años mas tarde –en 1979, Año Internacional del Niño–, por iniciativa del gobierno polaco, los representantes de 43 países iniciaron el trabajo de redacción de la Convención, cuya culminación demandó 10 años más.

La Convención constituye un hito en la historia de la humanidad ya que en ella, por primera vez los niños y las niñas de todo el mundo son considerados –en tanto que Grupo Vulnerable– no solo objeto de protección especial por parte de los adultos y del Estado, sino sujetos titulares de un conjunto de derechos civiles y políticos, que los equiparan a la condición de ciudadanos al otorgarles, por ejemplo, la libertad de expresión, de participación, de asociación y de información veraz y adecuada.

La Convención ha inspirado en todas las regiones del mundo un proceso de aplicación nacional de sus normas y de cambio social. Los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos humanos pueden apreciarse más adelante. Las esferas en que la Convención sobre los Derechos del Niño ha sido más eficaz son:

- Incorporación de los principios de los derechos humanos en la Legislación
- Establecimiento de organismos interdepartamentales y multidisciplinarios
- Formulación de programas nacionales para la infancia
- Ampliación de alianzas a favor de los niños
- Promoción de defensores o comisionados encargados de los derechos de los niños.
- Análisis de los efectos de las medidas en los niños
- Reestructuración de las asignaciones presupuestarias
- Enfoque de la supervivencia y el desarrollo de la infancia
- Aplicación del principio de la no discriminación
- Atención a las opiniones de los niños
- Organización de sistemas de justicia para los niños.
- **Cumbre Mundial a favor de la Infancia**⁵⁵. En la sede de las Naciones Unidas de Nueva York la Primera Cumbre Mundial a Favor de la Infancia. En ella participaron 71 jefes de Estado y representantes de 88 países observadores y se redactó la Primera Declaración de Supervivencia, Protección y Desarrollo de la Infancia. Esta Declaración compromete a los países firmantes –entre los cuales se halla el Perú– a cumplir un Plan de Acción de 7 metas básicas en el transcurso de la presente década:
 1. Reducir, con respecto a 1990, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años en una tercera parte, o a un nivel de 70 por 1000 nacidos vivos, si ello representa una mayor reducción.
 2. Reducir la tasa de mortalidad materna en un 50% con respecto al nivel de 1990.

⁵⁵ En las Naciones Unidas, Nueva York, setiembre de 1990, se llevó a cabo la Primera Cumbre Mundial

3. Reducir la tasa de malnutrición grave y moderada entre los niños menores de 5 años en un 50% con respecto al nivel de 1990.
4. Dar acceso a todos al agua apta para el consumo y a los servicios sanitarios de eliminación de excrementos.
5. Lograr que por lo menos el 80% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria tengan acceso a la educación básica y terminen la enseñanza primaria.
6. Reducir la tasa de analfabetismo de los adultos a por lo menos la mitad del nivel registrado en 1990, otorgando particular importancia a la alfabetización de las mujeres.
7. Dar protección a los niños en circunstancias especialmente difíciles, sobre todo en situaciones de conflictos armados.

Nuestro país refrendó con su firma la Convención Internacional por los Derechos del Niño, ratificándola mediante R L No. 25278(1990), artículo 1º. “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Objetivos del Milenio

La Declaración del Milenio, que fue aprobada el 8 de septiembre de 2000 por los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, abarca un gran número de compromisos concretos cuyo objetivo es mejorar la suerte de la humanidad en el nuevo siglo. Dicha declaración expresa las preocupaciones de los Jefes de Estado en los temas de paz, seguridad y desarrollo, incluyendo las áreas de gobierno, derechos humanos, y cuestiones ambientales. También prioriza un conjunto de objetivos de desarrollo interconectados en una agenda global, que fueron designados *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) en el año*

2001. Los ocho ODM sintetizan las metas cuantitativas y los objetivos del desarrollo humano que deben ser alcanzados entre 1990 y 2015.

Cuadro No. 09

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO
ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre: reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean menos de 1 dólar por día. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre.
ODM 2: Lograr la educación primaria universal: Que los niños, niñas y adolescentes puedan culminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
ODM 3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el 2015.
ODM 4: Reducir la mortalidad en la infancia: reducir a dos terceras partes de menores de 5 años.
ODM 5: Mejorar la salud materna: Mejorar a tres cuartas partes
ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades: Detener y comenzar a reducir la propagación.
ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente: Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio., ente otros.

Fuente: NACIONES UNIDAS (2001) Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General, p. 8. ONU-PERÚ (2004), p. 4.

2.3.1.2. Legislación y Acontecimientos a nivel nacional sobre el tema de niñez

- **El Nuevo Código de los Niños y Adolescentes⁵⁶.**- Este Nuevo Código de los Niños y Adolescentes, constituyó el primer avance sobre materia de protección

⁵⁶ LEY No. 27337 Promulgada el 02 agosto 2000, por Alberto Fujimori Fujimori, Presidente Constitucional de la República; Alberto Bustamante Belaunde, Ministro de Justicia; Luisa María Cuculiza Torre, Ministra de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.

de los niños y adolescentes en el país; consta de 252 artículos contenidos en los siguientes libros:

LIBRO PRIMERO: Derechos y libertades

LIBRO SEGUNDO: Sistema Nacional de Atención Integral al
Niño y al Adolescente

LIBRO TERCERO: Instituciones familiares

LIBRO CUARTO: Administración de justicia especializada en
el niño y el adolescente

“Artículo I. Definición.- Se considera niño a todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los doce años de edad y adolescente desde los doce hasta cumplir los dieciocho años de edad.

El Estado protege al concebido para todo lo que le favorece. Si existiera duda acerca de la edad de una persona, se le considerará niño o adolescente mientras no se pruebe lo contrario.

Artículo II. Sujeto de derechos.- El niño y el adolescente son sujetos de derechos, libertades y de protección específica. Deben cumplir las obligaciones consagradas en esta norma. Artículo III. Igualdad de oportunidades.- Para la interpretación y aplicación de este Código se deberá considerar la igualdad de oportunidades y la no discriminación a que tiene derecho todo niño y adolescente sin distinción de sexo.

En todo lo relacionado con los niños y adolescentes, las instituciones familiares se rigen por lo dispuesto en el presente Código y el Código Civil, en lo que les fuere aplicable. Las normas del Código Civil, Código Penal, Código Procesal Civil y Código Procesal Penal se aplicarán cuando corresponda en forma supletoria al

presente Código. Cuando se trate de niños o adolescentes pertenecientes a grupos étnicos o comunidades nativas o indígenas, se observará, además de este Código y la legislación vigente, sus costumbres, siempre y cuando no sean contrarias a las normas de orden público.

Es deber del Estado, la familia, las instituciones públicas y privadas y las organizaciones de base, promover la correcta aplicación de los principios, derechos y normas establecidos en el presente Código y en la Convención sobre los Derechos del Niño. En toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y del Adolescente y el respeto a sus derechos. El Estado garantiza un sistema de administración de justicia especializada para los niños y adolescentes. Los casos sujetos a resolución judicial o administrativa en los que estén involucrados niños o adolescentes serán tratados como problemas humanos”

- **Acuerdo Nacional⁵⁷**.-El Acuerdo Nacional fija cuatro grandes objetivos, referidos a:
- Democracia y Estado de Derecho
- Equidad y Justicia Social
- Competitividad del País
- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

⁵⁷ Acuerdo Nacional, 22 de Julio del 2002. El Acuerdo Nacional fue convocado por el Dr. Alejandro Toledo Manrique, Presidente Constitucional de la República.

Consta de 29 Políticas de Estado, de las que podemos rescatar, para la presente investigación, la Décimo Sexta política, la cual a la letra dice: "*Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud*". Nos comprometemos a fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes. Es política de estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares. Nos proponemos, asimismo, garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión. Promoveremos espacios institucionales y entornos barriales que permitan la convivencia pacífica y la seguridad personal, así como una cultura de respeto a los valores morales, culturales y sociales. Con este objetivo el Estado: (a) promoverá la paternidad y la maternidad responsables; (b) fortalecerá la participación y el liderazgo de las niñas, niños y adolescentes en sus centros educativos y otros espacios de interacción; (c) garantizará el acceso de las niñas, niños y adolescentes a una educación y salud integrales, al enriquecimiento cultural, la recreación y la formación en valores, a fin de fortalecer su autoestima, personalidad y el desarrollo de sus habilidades; (d) prevendrá todas las formas de violencia familiar, así como de maltrato y explotación contra niños, niñas y adolescentes, aportando a su erradicación; (e) prevendrá el pandillaje y la violencia en los jóvenes y promoverá programas de reinserción de los adolescentes infractores; (f) desarrollará programas especiales de atención a niños, niñas, adolescentes y jóvenes que sufren las secuelas del terrorismo; (g) fortalecerá el ente rector del

sistema de atención a la niñez y a la adolescencia, las redes de Defensorías del Niño y Adolescente en municipalidades y escuelas, y los servicios integrados para la denuncia, atención especializada y sanción de casos de violencia y explotación contra aquéllos; (h) fomentará programas especiales de recreación, creación y educación productiva y emprendedora de los más jóvenes; (i) implementará servicios de atención integral para adolescentes embarazadas, jefas de hogar menores de edad y parejas jóvenes; (j) fortalecerá sistemas de cuidado infantil diurno desde una perspectiva multisectorial; (k) apoyará la inversión privada y pública en la creación de espacios de recreación, deporte y cultura para los jóvenes, en especial de zonas alejadas y pobres; (l) promoverá que los medios de comunicación difundan imágenes positivas de la niñez, adolescencia y juventud, así como contenidos adecuados para su edad; (m) promoverá la educación sexual respetando el derecho de los padres de brindar la educación particular que crean más conveniente para sus hijos; (n) implementará programas de becas, capacitación u otras formas de apoyo que ayuden a una mejor formación intelectual y profesional de la juventud; (o) institucionalizar políticas multisectoriales para la reducción de la violencia familiar y juvenil; y (p) promoverá la institucionalización de foros juveniles sobre los asuntos de Estado.

- **PLAN NACIONAL DE ACCIÓN POR LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (PNAIA) 2002 – 2010**⁵⁸ (PNAIA) tiene como objetivos marco el contribuir al ejercicio de los derechos y responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes, en el marco de la ley, en un país democrático donde se respetan los derechos humanos; así como crear condiciones en el estado y la sociedad civil para garantizar el desarrollo humano de todos los niños, niñas y

⁵⁸ El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010, fue aprobado por Decreto Supremo N° 003-2002-PROMUDEH; posteriormente a través de la Ley 28487, se dio rango de Ley al D.S. de aprobación, otorgándosele al MIMDES como ente Rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente, la función de efectuar el seguimiento y velar por el cumplimiento de los objetivos trazados por el PNAIA.

adolescentes y reducir la pobreza y exclusión que les afecta a lo largo del ciclo de vida. Es un documento que señala las tareas que deben cumplir todos los ciudadanos y autoridades del Perú para lograr que las niñas, niños y adolescentes tengan igualdad de oportunidades, sepan demandar el cumplimiento de sus derechos y sean atendidos adecuadamente por los servicios existentes. Sus principios rectores son la Igualdad de oportunidades para todos; priorizar la niñez como sujeto de derechos y sustento del desarrollo; el interés superior del niño y su derecho a participar; y la familia como institución fundamental para el desarrollo del ser humano.

Objetivos Estratégicos

- Asegurar una vida sana para niños y niñas de 0-5 años, con 7 Resultados esperados al 2010. con 42 indicadores
- Ofrecer una educación básica de calidad para todos los niños y niñas de 6 a 11 años de edad, con 2 resultados esperados al 2010.; con 13 indicadores
- Crear espacios de participación para los y las adolescentes de 12 a 17 años de edad y promover su desarrollo pleno, con 7 resultados esperados al 2010. con 35 indicadores
- Instituir un sistema de garantía para la protección de los derechos del niño (0-17) años de edad), con 6 resultados esperados al 2010 con 18 indicadores

Este plan constituye el Plan Modelo que debería realizar su “efecto sombra” sobre los planes del Ente rector, de todas las Instituciones Promotoras y de las propias DNA’s que constituyen los actores sociales principales del SNDNA; en tal sentido, es importante revisar la Visión y la Misión de este PNAI:

Cuadro No. 10

La Visión y Misión del PNAI 2002-2010

VISIÓN	MISIÓN
<p>Nuestras niñas, niños y adolescentes tienen igualdad de oportunidad, acceden a servicios de calidad y participan en el ejercicio, promoción y defensa de sus derechos, en conjunto con las instituciones del Estado, las comunidades y, en general, la sociedad civil, desarrollándose plenamente en el seno de su familia, en un ambiente sano y libre de violencia.</p>	<p>Fortalecer las capacidades del Estado, la Sociedad Civil, las familias y las propias niñas, niños y adolescentes para concertar y desarrollar acciones orientadas a la vigencia de sus derechos, en un marco de valores democráticos, donde niñas, niños y adolescentes, son actores prioritarios en la agenda nacional.</p>
<p>Los Objetivos Marco, son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir al ejercicio de los derechos y responsabilidades de las niñas, niños y adolescentes, en el marco de la ley, en un país democrático donde se respetan los derechos humanos. • Crear condiciones en el Estado y la Sociedad Civil para garantizar el desarrollo humano de todas las niñas, niños y adolescentes y reducir la pobreza y exclusión que les afecta a lo largo del ciclo de vida. • Fortalecer la capacidad institucional pública 	<p>Las Estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar la concertación y la vigilancia social de derechos 2. Focalizar las acciones en los grupos más excluidos y con necesidades específicas.

Fuente: PNAI

Este PNAI ha planteado los siguientes objetivos estratégicos, los cuales será motivo de análisis en la presente investigación:

Cuadro No.11

Objetivos Estratégicos y Metas del PNAI 2002-2010

Objetivos Estratégicos del PNAI	Metas del PNAI (22 resultados para el 2010)
1. Asegurar una vida sana para niñas y niños de 0 a 5 años.	1. Condiciones para la maternidad y nacimientos saludables y seguros. 2. Derecho al nombre y a la identidad para todos los niños y niñas. 3. Todos los niños y niñas menores de dos años acceden a la lactancia materna y alimentación complementaria óptima. 4. Necesidades especiales en niños y niñas prevenidas, detectadas y rehabilitadas 5. Condiciones para el derecho a la vida de los niños y niñas. 6. Estado nutricional en micronutrientes de las niñas y niños. 7. Desarrollo integral de niños y niñas desde temprana edad.
2. Ofrecer una educación básica de calidad para todas las niñas y niños de 6 a 11 años de edad.	8. Educación básica intercultural y de calidad para todos los niños y niñas. 9. Las peores formas de trabajo infantil son erradicadas y se promueven alternativas educativas al mismo.
3. Crear espacios de participación para las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad y promover su desarrollo pleno	1. Educación secundaria de calidad. 2. Tasa de embarazo de adolescentes reducida. 3. Reducción de las infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA en adolescentes. 4. Mecanismos de control que aseguran condiciones adecuadas de trabajo de los y las adolescentes por encima de la edad mínima requerida. 5. Prevención y disminución de la violencia adolescente. 6. Reducción del consumo de drogas legales e ilegales en adolescentes. 7. Condiciones para fomentar y garantizar la participación de niñas, niños y adolescentes.
4. Instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (0 a 17 años de edad).	1. Consolidación de un ordenamiento jurídico y sistema de administración de justicia especializada en niñez y adolescencia. 2. Infraestructura y servicios responden a las necesidades y cultura de todos los niños, niñas y adolescentes, priorizando a quienes tienen necesidades específicas. 3. Sistemas confiables y oportunas de información sobre niñez y adolescencia. 4. Atención de niños, niñas y adolescentes en casos de desastre. 5. Reducción de explotación sexual de niñas y niños. 6. Disminución del maltrato y erradicación del abuso sexual en niñas, niños y adolescentes.

Fuente: PNAI 2002-2010, SDD-DINNA del MIMDES.

2.3.2. Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales dedicados al tema de la niñez y la adolescencia.

2.3.2.1. Comisión Nacional por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes:

La Comisión Nacional por los Derechos, creado en 1994, es un espacio de concertación entre el Estado Peruano y la Sociedad Civil, que busca promover los derechos del niño, niña y adolescente. En la Comisión también participan niñas, niños y adolescentes, cuyas opiniones son tomadas en cuenta al momento de tomar decisiones. Reúne a instituciones públicas, organismos no gubernamentales, organizaciones sociales de base y a otras instituciones que trabajan por la infancia para analizar la situación de las niñas, niños y adolescentes y buscar alternativas de solución. Cada año se organizan Encuentros Nacionales con la participación de niñas, niños y adolescentes para que puedan representar a sus pares ante sus autoridades locales para incidir sobre los temas que son de su interés, logrando la participación de 15,000 niñas, niños y adolescentes en los encuentros realizados en comunidades, provincias y a nivel nacional.

En los más de diez años que la Comisión viene trabajando se han tratado temas como derecho al nombre, a la educación, la participación, y cultura de paz y buen trato. Asimismo, en septiembre del 2001 se realizó la elección de los tres derechos mas importantes para la infancia donde participaron más de un millón de niñas, niños y adolescentes, siendo la votación más importante realizada en el país por los propios niños, niñas y adolescentes. Los tres derechos más importantes fueron: Luchar contra la pobreza; Invertir en la Infancia; Combatir el VIH/SIDA; No excluir a ningún niño.

Cuadro No.12

Composición de la Comisión Nacional por los Derechos de las niñas, niños y adolescentes en el Perú

Instituciones Públicas	Organismos no Gubernamentales	Organizaciones Sociales	Otras instituciones que trabajan por la infancia
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social Ministerio de Educación Ministerio de salud PNP – División de Familia	Aldeas Infantiles SOS Perú Acción por los Niños Asociación Pro Desarrollo Infantil – APRODIN CEDRO CEDETEP COMETA Fundación ANAR DINEZ Grupo Iniciativa Nacional – GIN	Coordinadora Metropolitana del Vaso de Leche Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao – FEMOCCPAALC Asociación Coordinadora de Clubes de Madres Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza	Asociación de Scouts del Perú ADRA Perú Conferencia Episcopal Peruana – Pastoral de Infancia Save the Children UK Plan Internacional del Perú Christian Children's Fund – EVERYCHILD World Vision OIT UNICEF Comisiones Locales

CAPÍTULO III

HIPÓTESIS, VARIABLES, INDICADORES Y METODOLOGÍA

3.1 Formulación de la hipótesis

3.1.1. Hipótesis General

La implementación de una Administración Estratégica en la SDD-DINNA del MINDES facilitará la consolidación y el desarrollo de la SNDNA y por consiguiente la mejora continua de la calidad del servicio de la DNA.

3.1.2. Hipótesis Específicas

- A mayor fortalecimiento del Liderazgo de la SDD-DINNA del MINDES ente rector, mayor logro de la sostenibilidad y posicionamiento de la DNA en el SNDNA
- El diseño de un enfoque estratégico en el Plan de la SDD-DINNA del MINDES realizará el “efecto sombra” en los planes de las DNA’s en el SNDNA.
- La implementación de un modelo de organizacional tipo redes y su respectivo sistema de control facilitará la mejora continua de la calidad del servicio de la DNA.

3.2 Variables

3.2.1. Variable Dependiente

- Mejora Continua del servicio de la DNA

Sub-variables:

Posicionamiento y Sostenibilidad

Concertación de actores sociales

Calidad del servicio (eficiencia y eficacia)

Monitoreo y Evaluación

3.2.2. Variable Interdependiente

- Consolidación y Desarrollo del SNDNA

3.2.3. Variable Independiente

Administración Estratégica

Sub-variables:

-Liderazgo

-Enfoque Estratégico

-Modelo Organizacional tipo redes y Sistema de Control
Tratégica

3.2.4. Estrategia para la prueba de hipótesis

HIPOTESIS	Variable Independiente	Variable Dependiente
<p>General</p> <p>La implementación de una Administración Estratégica en la SDD-DINNA del MINDES facilitará la consolidación y el desarrollo del SNDNA y por consiguiente la mejora continua de la calidad del servicio de la DNA.</p>	<p>Administración Estratégica</p> <p><u>Indicadores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Grado de Liderazgo -Nivel de aplicación de Enfoque Estratégico -Grado de Articulación. -Grado de Monitoreo y Evaluación. 	<p>Mejora continua de la calidad del servicio.</p> <p><u>Indicadores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Grado de posicionamiento Grado de sostenibilidad Grado de concertación de Actores sociales. Integralidad del proceso de atención de casos. Grado de satisfacción del usuario.
<p>Específicas</p> <p>1. A mayor fortalecimiento del Liderazgo de la SDD-DINNA del MINDES (Ente Rector), mayor logro del posicionamiento y sostenibilidad de la DNA en el SNDNA.</p>	<p>Liderazgo</p> <p><u>Indicador:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Grado de reconocimiento de las DNA's y de los clientes (usuarios y donantes) al ente rector. 	<p>Posicionamiento</p> <p><u>Indicador:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Grado de fidelización de los clientes: DNA, usuarios y Donantes. <p>Sostenibilidad</p> <p><u>Indicador:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Nro. de DNA con disponibilidad presupuestaria. -Índice de Nro. DNA en el SNDNA..
<p>2. El diseño de un enfoque estratégico en el Plan de la SDD-DINNA del MINDES permitirá una mayor concertación de los actores sociales del SNDNA.</p>	<p>Enfoque estratégico</p> <p><u>Indicador:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Grado de “efecto sombra” del Plan de la SDD-DINNA en los planes de las DNA's. 	<p>Concertación de los actores sociales.</p> <p><u>Indicadores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -% participación de los actores sociales en la Mesa Interinstitucional. -Grado de participación de los actores sociales en la formulación del Plan.

<p>3. La implementación de un modelo de organizacional tipo redes y su respectivo sistema de control facilitará la calidad del servicio y la evaluación y monitoreo del servicio de la DNA.</p>	<p>Modelo de Organización en redes y Sistema de Control</p> <p><u>Indicadores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Grado de coordinación entre los actores sociales del SNDNA. - Nro. de DNA evaluadas. - Nro. de DNA monitoreadas. 	<p>Calidad del servicio</p> <p><u>Indicadores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -% de casos resueltos en el tiempo establecido. -% de usuarios reincidentes. -% de casos con seguimiento.
---	--	---

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Metodología de la investigación

3.3.1 Tipo de Investigación

La presente investigación es de tipo exploratoria pues está referido a identificar de conductas, actitudes y desempeño de la SDD-DINNA y las DNAs que se encuentran en el universo de investigación. Asimismo, dentro de su carácter descriptivo pretende descubrir y comprobar la posible asociación y grado de relación de las variables de investigación.

A nivel de hipótesis, estas son de segundo grado, pues se fundamentan en una relación causa-efecto, cuya demostración y verificación requiere su respaldo en un modelo teórico, que en el caso de la presente investigación está basado en la Administración Estratégica.

La utilización de este método permitirá, por tanto, derivar proposiciones explicativas del comportamiento de la administración institucional del MINDES, específicamente

de la SDD-DINNA, a las vinculadas con el servicio de las DNA's dentro del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y del Adolescente, con los supuestos de la teoría de la Administración Estratégica, así como en las funciones de planificar, dirigir-liderar, organizar y controlar, para sustentar y explicar las hipótesis planteadas, dentro del contexto de la consolidación y desarrollo de este sistema y su consecuente mejora continua del servicio de la DNA.

En función de lo expuesto, la información requerida se basará en datos provenientes tanto de fuentes primarias como de secundarias. Por tanto, la información respecto a conductas de las instituciones en donde pertenecen cada modelo de DNA, así como de las personas que la conforman, y en donde también queda incluida la SDD-DINNA del MIMDES, se hará a través de entrevistas a directivos, y de encuestas a los integrantes de organismos e instituciones que conforman el SNDNA. Asimismo se recolectará información documental, principalmente de los textos emitidos por la institución, y de estudios realizados por otras instituciones, así como la revisión de documentos de difusión (en textos o por medios electrónicos) y de la normatividad existente

Se aplicará un diseño de investigación operativo, porque es un proceso que busca principalmente mejorar el servicio de las DNA's mediante la aplicación de una administración o gestión del tipo estratégica para la mejora del servicio de atención de casos de cada DNA dentro del SNDNA conducido por la SDD-DINNA del MIMDES.

3.3.2. Operacionalización de las variables

SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS
<p>General</p> <p>¿Qué tipo de administración o de gestión debe implementarse en la SDD-DINNA del MINDES para lograr la consolidación y desarrollo del SNDNA, que garantice la mejora continua de la calidad del servicio de la DNA?</p>	<p>General</p> <p>Describir y analizar los efectos que genera la falta de una Administración Estratégica en la SDD-DINNA del MINDES, para el logro de la consolidación y desarrollo del SNDNA, que garantice la mejora continua del servicio de la DNA.</p>	<p>General</p> <p>La implementación de una Administración Estratégica en la SDD-DINNA del MINDES facilitará la consolidación y desarrollo del SNDNA, y por consiguiente la mejora continua del servicio de la DNA.</p>
<p>Específicas</p> <p>-¿En qué medida la debilidad del Liderazgo de la SDD-DINNA del MIMDES ha obstaculizado el logro del posicionamiento y sostenibilidad de la DNA en el SNDNA?</p>	<p>Objetivos Específicos</p> <p>-Determinar la influencia del Liderazgo en el posicionamiento y sostenibilidad del servicio de la DNA dentro del SNDNA.</p>	<p>Hipótesis Específicas</p> <p>A mayor fortalecimiento del Liderazgo de la SDD-DINNA del MINDES mayor grado la sostenibilidad y posicionamiento de la DNA.</p>
<p>3. ¿Por qué el enfoque del Plan estratégico de la SDD-DINNA del MIMDES no ha logrado el “efecto sombra” en los planes de las DNA en el SNDNA?</p>	<p>-Determinar el grado de influencia de los planes estratégicos de la SDD-DINNA en los planes de las DNA del SNDNA.</p>	<p>- El diseño de un enfoque estratégico en el Plan de la SDD-DINNA del MIMDES permitirá el “efecto sombra” en los planes de las DNA’s en el SNDNA.</p>
<p>3.¿Qué tipo de modelo organizacional debe implementar la SDD-DINNA para el SNDNA, para mejorar la calidad del servicio de la DNA?</p>	<p>4. Proponer los lineamientos generales para la implementación de un modelo de organización tipo redes que incorpore el sistema de control para el SNDNA, que facilite la mejora continua del servicio de la DNA.</p>	<p>La implementación de un modelo de organizacional tipo redes y su respectivo sistema de control facilitará la mejora continua del servicio de la DNA.</p>

Fuente: Elaboración propia

3.3.3. La población a investigar

La población la constituye todos los actores sociales que conforman el Sistema Nacional de Defensorías del Niño y del Adolescente, y su ente rector a SDD-DINNA del MIMDES, agrupado en los siguientes niveles organizacionales que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro No.13

Composición del Universo de la investigación

Nro	Nivel Directivo	Nivel Intermedio	Nivel Operacional
01	Directora DINNA Sub Directora SDD	Personal de la SDD 17 Representantes de la Mesa Intersectorial de Trabajo: 1. Acción por los Niños 2. Asociación de Clubes de Madres de Lima Metropolitana 3. CEDRO 4. CESIP 5. Conferencia Episcopal 6. CORDEMUNA – SUR LIMA 7. Dirección de Educación de Lima 8. FE Y ALEGRIA 9. Federación de Mujeres Organizadas en Centrales Populares 10. Autogestionarios de Lima y Callao 11. Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño – GIN 12. Instituto de Defensa Legal 13. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social 14. Ministerio de Educación 15. Oficina de Tutoría y Prevención Integral 16. Red de Defensorías Parroquiales de la Diócesis de Lurín 17. UNICEF	1550 Defensores de las DNA`s Muestra de usuarios atendidos en el año 2009.

Fuente: Elaboración propia

Nuestro principal análisis se realizará en las DNA, las DNA´s a nivel nacional tal como se puede apreciar en la tabla siguiente:

Tabla N°01

Distribución de Defensorías de la Niña, Niño y Adolescente según modelo Periodo 01 Enero-

31 diciembre del 2008

Modelo de DNA	N° de DNA
Escolar	494
Distrital	470
Comunal	261
Provincial	154
Parroquial	55
Centro Poblado	40
ONG	40
Otros	36
Total N =	1550

Fuente: SDD-DINNA , Julio 2009

3.3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Hemos considerado los siguientes medios de recolección de la información y de los datos:

- Fuentes primarias: Se aplicó las técnicas de observación de campo, tales como las entrevistas y las encuestas, así como la observación durante la visita a cada DNA que conforma la muestra seleccionada.

Las entrevistas personales se aplicó a:

1. El personal directivo y subalterno de la SDD-DINNA;
2. Los miembros de la Mesa de Trabajo Intersectorial;
3. A los Defensores de las Defensorías de la muestra
4. Encuestas a la muestra de usuarios del servicio en el período

2008- 2009^a: (por la dificultad en la toma de la información pues los usuarios mostraron recelo en brindar sus datos por temor, se ha entrevistado sólo a un usuario adulto).

- Fuentes secundarias.- Se refiere al análisis y observación de documentos de gestión administrativa de la SDD-DINNA (Planes, Informes de Consultorías, Normatividad vigente, MOF, ROF, etc.).

También documentación utilizada por cada institución promotora (Planes, Presupuesto, Guías de Procedimiento, Formatos utilizados, materiales par la atención de casos, etc.).

Documentación que emplea cada DNA para cumplir su servicio (Libros de Registro, Actas, etc.).

Vídeos, fotografías y otros (folletos, guías de trabajo, etc.).

Información hemerográfica relativa al tema.

Información electrónica proveniente de Internet.

3.3.5.La muestra

Se aplicará un muestreo estratificado aleatorio, en donde cada estrato estará constituido por cada uno de los modelos de Defensorías, pues existe una homogeneidad al interior de cada DNA, mientras que a nivel de cada modelo es marcada la heterogeneidad existente. El marco muestral estará conformado por todas las DNA a nivel nacional. Considerando la de 1,537 DNA's, se estima un porcentaje de no respuesta del 15% y un error máximo admisible de 0.08. El tamaño de la muestra se determinó mediante la siguiente fórmula⁵⁹:

$$n = \frac{NK^2S^2}{NB^2 + K^2S^2}$$

Donde:

† n: es el tamaño de la muestra;

† N: Tamaño de la población;

⁵⁹ Lejarza, J. & Lejarza, I (1999). Hipestat 2.1. Hipertexto de Estadística económica y empresarial. Universidad de Valencia.

† K: Valor crítico de la distribución muestral del estimador correspondiente al nivel de confianza establecido (1.96 por defecto);

† B: Error máximo admisible;

† S: Varianza de la población (0.5 por defecto).

Reemplazando:

$$n = \frac{1550(1.96)^2 0.5^2}{1550(0.08)^2 + (1.96)^2 0.5^2}$$

$$n = 126 + 15\%$$

$$n = 148 \text{ DNA's en la muestra.}$$

Así, del total de Defensorías del Niño y del Adolescente ubicadas en el Perú (N=1,550), fueron seleccionadas (n=148 DNA's), bajo el criterio probabilístico. Para la asignación de los tamaños muestrales a los diferentes estratos en el muestreo aleatorio estratificado, se utilizó el procedimiento de asignación proporcional. En efecto, este procedimiento respeta las probabilidades originales de selección de las unidades muestrales. La fórmula correspondiente es la siguiente:

$$n_i = \frac{n \cdot N_i}{N}$$

Donde:

n_i = tamaño muestral del estrato; n = tamaño de la muestra;

N_i = tamaño poblacional del estrato; N = tamaño de la población.

En la siguiente tabla se presenta la distribución de la población estratificada según Defensoría del Niño y del Adolescente.

Tabla N° 02

Población estratificada según tipo de DNA

Modelo de DNA	N° de DNA	Porcentaje (%)
Escolar	494	32.1
Distrital	470	30.6
Comunal	261	17.0
Provincial	154	10.0
Parroquial	55	3.6
Centro Poblado	40	2.6
ONG	40	2.5
Otros	36	1.6
TOTAL	1550	100.0

Fuente: Elaboración propia con información del MIMDES SDD-DINNA del año 2008.

Aplicando las fórmulas respectivas, se obtienen las siguientes muestras estratificadas:

Tabla N° 03

Muestra estratificada según Modelo de DNA

Modelo de DNA	N° de DNA (redondeo)
Escolar	47.567 (48)
Distrital	45.256 (45)
Comunal	25.132 (25)
Provincial	14.828 (15)
Parroquial	5.296 (5)
Centro Poblado	3.851 (4)
ONG	3.659 (4)
Otros	2.407 (2)
Total DNA en la muestra =	148 DNA's

Fuente: Elaboración propia.

La selección de la muestra, de acuerdo a los estratos respectivos, se obtuvo a través de una tabla de números aleatorios. Sobre este tamaño se ha distribuido a nivel nacional tomando el criterio a juicio del investigador, pues no es uniforme a nivel nacional la distribución de las Defensorías, al contrario se encuentran concentradas en algunas regiones y las que han desarrollado coordinadoras a nivel de regiones, entonces se ha creído por conveniente seleccionar en estas regiones como son: Lima, Callao, Cuzco, Lambayeque, entre otras.

3.3.6 Descripción del proceso de prueba de hipótesis

3.3.6.1. Técnica de Análisis de los datos estadísticos

Una vez obtenida la información de las entrevistas y encuestas, se ha realizado la crítica-codificación con la finalidad de depurar la información para su posterior digitación de los datos en el paquete estadístico SPSS versión 17, a través del cual hemos podido obtener las tablas de distribución de frecuencias y los gráficos estadísticos resultantes. Este análisis del tipo descriptivo nos permitirá comprobar los supuestos en la investigación y también la operatividad de las variables de investigación. El análisis estadístico estará dado por el análisis univariado y descriptivo de los factores de estudio.

3.3.6.2. Procedimiento para la inferencia estadística para la prueba de hipótesis.

Se trata de verificar a través del marco teórico las magnitudes inferiores de las variables independientes, tales como el liderazgo y enfoque estratégico del plan, mediante sus componentes descritas en el marco teórico. Se aplicará la prueba chi cuadrada para demostrar la existencia de una relación entre dos variables, para tal efecto se elaborará tablas cruzadas o tablas de contingencia en las que se realizará una comparación de las frecuencias de las dos variables nominales. Se probará con la teoría del Liderazgo organizacional que influye sobre el posicionamiento y sostenibilidad. Por otro lado, se planteará el modelo tipo redes, como consecuencia de la revisión del marco teórico y los resultados de las entrevistas y encuestas, con respecto a la organización y a la existencia de indicadores de desempeño a lo largo de los distintos niveles en donde se hallan los actores sociales. Formularemos las Hipótesis con un nivel de significancia de 0.05 y se procederá a calcular el valor tabulado y el valor calculado para efectuar la prueba de hipótesis.

CAPÍTULO 4

PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN

4.1. El estado de situación de los organismos defensores de los derechos del niño y del adolescente

4.1.1. A nivel mundial

A la fecha, la mayoría de los objetivos de la Cumbre Mundial⁶⁰ en favor de la Infancia, no han sido alcanzados por las limitaciones de inversión y de gestión de los gobiernos en el mundo, pues ellos no han priorizado la inversión en favor de la infancia, a pesar del consenso creciente sobre la idea de construir primero que cualquier otra cosa un mundo justo para los niños, las niñas y adolescentes. Tampoco se ha logrado avanzar mucho respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados durante la “Cumbre del Milenio”, en Setiembre del 2000, y los pactos contenidos en el documento “Un mundo apropiado para los niños”, los que fueron elaborados en el año 2002, en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Actualmente, en el mundo hay 2,100 millones de niños y niñas, que representan aproximadamente el 40% de toda la población mundial. Cada año nacen 132 millones de niños y niñas, y uno de cada cuatro menores de edad vive en una situación de extrema pobreza, en familias donde los ingresos no superan un dólar diario. Por eso, uno de cada 12 niños muere antes de cumplir 5 años, en gran parte como consecuencia de enfermedades controlables. Ahondando en las estadísticas mundiales, se observa más información alarmante sobre la situación de los menores, siendo posible que las cifras estén subestimadas. Según el Informe 2008⁶¹:

- 72 millones de niños no van a la escuela, de los cuales un 56% son niñas.

⁶⁰ UNICEF, “Cumbre del Milenio-Declaración del Milenio en las Naciones Unidas”, Setiembre 2000.

⁶¹ Objetivos de Desarrollo del Milenio – Informe 2008, Naciones Unidas Nueva York 2008.

- 218 millones de niños trabaja.
- 126 millones de niños están atrapados en las peores formas de trabajo infantil.
- 25 millones de niños son refugiados y han sido expatriados.
- 9,2 millones de niños mueren antes de su quinto cumpleaños.
- 1,5 millones de niños mueren anualmente por la falta de cuidados sanitarios y por beber agua no potable.
- 2,1 millones de niños menores de 15 años viven con el VIH, y 15 millones de niños menores de 18 años son huérfanos de uno o ambos padres debido al SIDA.

Los niños de las zonas rurales, los pertenecientes a grupos étnicos o minoritarios, y aquellos con necesidades especiales son los más vulnerables de todos. Y dentro de estos grupos, se encuentra el más vulnerable, marginado y excluido, el de las niñas. Lamentablemente, millones de niños y niñas siguen sufriendo en todo el mundo las repercusiones de los conflictos armados, contándose entre las peores violaciones, el reclutamiento y la utilización de los niños y niñas en la guerra, el asesinato y mutilación de niños y niñas, la violación y otros tipos de violencia sexual grave, el secuestro, los ataques a las escuelas y los hospitales, y la denegación de acceso humanitario a los niños. Sin embargo, en los quince años posteriores a la aprobación de la Convención sobre los derechos del niño se han logrado más avances en el cumplimiento y la protección de los derechos de la infancia que en ningún otro período comparable de la historia de la humanidad. Además, los derechos de la infancia han ganado en importancia en los temarios públicos y políticos. La ratificación por 192 países de la Convención sobre los Derechos del Niño, ha impulsado la aprobación de otros instrumentos fundamentales de derechos humanos, y es que, los progresos en la aplicación del sistema de gobierno democrático y el mayor

respeto por los derechos humanos en muchos países han contribuido al respeto y la aplicación de los temarios de derechos humanos mediante la creación de Planes Nacionales de Acción que incorporan metas específicas que permiten enormes progresos.

Los logros alcanzados en la esfera de los derechos de la infancia son:

- La aparición de instituciones, programas y medidas destinadas a promover los derechos de la infancia a nivel de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tales como las ONG's y otros organismos de la sociedad civil.
- Reformas legislativas a favor de los derechos de la infancia.
- La adopción, por parte de los estados, de medidas que cumplan con las normas establecidas en la Convención sobre los Derechos del niño.
- La participación y la aceptación de las opiniones de los niños, en el marco de las familias, las comunidades y los estados.

El 20 de noviembre de 2009 se cumplieron 20 años de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el instrumento internacional de derechos humanos más ratificado en el menor espacio de tiempo. En este año también se celebraron los convenios de la OIT sobre la edad mínima de empleo y sobre las peores formas de trabajo infantil. A escala regional, existen diversos mecanismos de derechos humanos que promueven y supervisan la aplicación de los derechos infantiles. Y finalmente, las legislaciones nacionales (que en muchas ocasiones incluyen medidas en sus constituciones), los tribunales y los órganos institucionales también promueven y protegen los derechos de la niñez. UNICEF, organización de las Naciones Unidas dedicada exclusivamente a promover y proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes, es uno de los aliados que tiene los sistemas de defensoría en los

diferentes países, siendo una fuente importante de financiamiento externo para cada nación. Desde su creación, UNICEF se ha constituido en la principal organización del mundo dedicada a la infancia, trabajando en 156 países y territorios para ayudar a los niños y las niñas a sobrevivir y progresar desde la primera infancia hasta la adolescencia. Existen otras organizaciones privadas y religiosas que cumplen similares propósitos.

En la “Cumbre del Milenio”⁶², se acordó desarrollar un plan de trabajo para lograr un futuro mejor, aprobado por 189 países. Los objetivos fijan metas cuantitativas para abordar la pobreza extrema y el hambre, la mortalidad de los niños y de las madres, la atención a quienes han contraído el VIH/SIDA y otras enfermedades, al mismo tiempo que promueve la educación primaria universal, la igualdad de género, la sostenibilidad del medio ambiente, y una alianza mundial para el desarrollo, todo ello teniendo como horizonte el 2015. Si se alcanzan estos objetivos, alrededor de 500 millones de personas escaparán a la pobreza en el 2015, 250 millones dejarán de sufrir hambre y 30 millones de niños y de niñas que no hubieran llegado a cumplir cinco años, lograrán sobrevivir. De no alcanzarse estas metas, las consecuencias serán terribles para los niños y las niñas de esta generación y para los adultos en que se convertirán, si sobreviven en su infancia. Si persisten las tendencias actuales, alrededor de 8,7 millones de niños y niñas menores de cinco años morirán en el 2015. Pero, si se logra el objetivo de reducir la mortalidad en la infancia, será posible salvar a 3,8 millones de esos niños y niñas. Se trata, pues, de una cuestión de vida o muerte para millones de niños y niñas y, por ende, de algo fundamental para el desarrollo de los países y las sociedades donde viven.

⁶² Estado Mundial de la Infancia 2006 “Excluidos e Invisibles” -© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2005 UNICEF, UNICEF House, 3 UN Plaza, Nueva York, NY 10017, USA Correo electrónico: pubdoc@unicef.org Internet: www.unicef.org/spanish.

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente, es el organismo internacional que desde la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, se inaugura una nueva época en la historia de la infancia, cancelándose definitivamente la imagen del “menor” como objeto de la "compasión – represión", convirtiéndolo en niño, niña – adolescente sujeto pleno de derechos.

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes como organismo especializado de la OEA para el tratamiento de asuntos de infancia, no ha estado ajeno a todos estos procesos. En sus 80 años de vida, su vocación ha sido y seguirá siendo, la de luchar por el bienestar de todos los niños, niñas y adolescentes de la región, tomando como referente conceptual del quehacer institucional a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Cuadro No. 14

La visión y misión del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes
(INNA)-OEA, 2006

VISION	MISION
La Visión de Futuro es llegar al 2011 como una instancia de excelencia especializada, articuladora dentro del Sistema Interamericano, de búsqueda de consensos y compromisos de los gobiernos y como referente técnico a nivel regional en materia de niñez y adolescencia, de manera de contribuir a la promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia y al mejoramiento de la calidad de vida de ellos y ellas, con enfoque familiar y comunitario.	Contribuir al desarrollo de políticas públicas que garanticen la promoción y el ejercicio de los derechos de la niñez y la adolescencia, en el marco del fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en los Estados Miembros de la OEA, promoviendo la colaboración con la Sociedad Civil y la construcción de una cultura de derechos y bienestar de los niños, niñas y adolescentes.

Fuente: INNA-OEA, 2006

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes como organismo especializado de la OEA, viene desarrollando su propia estrategia buscando lograr un progreso consistente y permanente en favor de la infancia. En tal sentido, se encuentra

en un proceso de planificación de su nuevo Plan Estratégico que pautará las actividades del IIN. Por último, es importante señalar que el IIN ha invertido grandes esfuerzos para que los temas de niñez fueran incluidos en la agenda política de la Región. En tal sentido, su estrategia se ha basado en fortalecer la presencia del IIN en el campo político a través de la promoción y ejecución de Foros Internacionales y Regionales.

4.1.2. A nivel de Latinoamérica y el Caribe

En Latinoamérica y El Caribe más del 40% de su población es menor de dieciocho años, y es una de la que más sufre actos de violencia en el mundo. Esta percepción generalizada entre las organizaciones que trabajan en pro de la niñez y de la adolescencia en esta región⁶³, Estas diversas formas de violencia son producto de las enormes desigualdades económicas y sociales, de la cultura "machista" que caracteriza a la región, y de la falta de aplicación de los mecanismos de protección legal. Alientan la violencia la impunidad de los agresores, debido a que estos no son sancionados, debido a la falta de compromiso político real para poner fin a estas graves violaciones de derechos humanos. Por otra parte, la ausencia de sistemas fiables de recopilación de datos dificulta el conocimiento y en tiempo real de la situación y del impacto de las políticas adoptadas, y cuestiona el compromiso político de los gobiernos para acabar con esta situación inaceptable. Entre los datos principales, cabe mencionar los siguientes:

- Unos 80,000 niños y adolescentes mueren cada año a causa de la violencia en los hogares.

⁶³ Diagnóstico situacional de la niñez en riesgo en América Latina y El Caribe: Para redefinir la acción social de la Iglesia-2004, Red Viva de América Latina.

- En América Latina, más de 6 millones de niños y niñas sufren anualmente graves abusos.
- Alrededor de 2 millones de niños y niñas son víctimas de explotación comercial sexual.
- En el Caribe, la causa principal de muerte entre los varones de 15 a 24 años es la violencia.
- En toda la región, el castigo corporal en los hogares y en la escuela es una práctica común. En pocos países está prohibido por ley.
- En la actualidad, 48,000 niños y niñas menores de 15 años y a 735,000 adolescentes, con VIH/Sida, son víctimas de la violencia contra ellos.
- Se estima, además, que alrededor de 752.000 niños, niñas y adolescentes son huérfanos, como consecuencia del VIH/sida.

La legislación internacional, que establece un derecho primordial del niño-niña y con una ética que se fundamenta en el respeto a la vida, a la responsabilidad, a la autonomía y a la libertad, colisiona con la realidad que muestran las estadísticas sobre niñez y adolescencia, a pesar de las medidas tomadas por los gobiernos de cada uno de los países de la región, pues:

- 600 millones de niños viven con menos de un dólar por día.
- Hay entre 110 y 170 millones, esencialmente niñas, que no pueden ir a la escuela.
- 10 millones de niños mueren cada año antes de llegar a los cinco años por falta de alimentos y de cuidados,
- Ochocientos mil niños, sin un hogar estable, son se ven afectados por el vagabundeo entre países.

- 300,000 niños son enrolados en guerras, sin contar aquellos que degrada la prisión o agota una labor excesiva.

En América Latina y el Caribe se dan las mayores desigualdades en los ingresos familiares; los países de esta región presentan también las mayores desigualdades en relación con la mortalidad infantil. Entre ellos, el Perú es el país con la mayor desigualdad en la mortalidad de menores de cinco años, pues los niños y niñas que viven en el estrato más pobre tienen cinco veces más probabilidades de morir antes de cumplir cinco años que los niños y niñas del 20% más rico de la población. Por ello, se considera prioritario en esta región enfrentar decididamente la exclusión, que la sufren las mujeres y las niñas, los grupos étnicos e indígenas y los discapacitados, mediante una legislación que prohíba la discriminación. Se necesita además una acción rápida y decisiva de todo el sistema, conformado por el gobierno, la sociedad civil, los donantes o socios y las instituciones no gubernamentales locales, para poder realizar acciones efectivas, dado que la infancia no puede esperar a que se elimine la pobreza extrema, se terminen los conflictos armados, disminuya la pandemia del VIH/SIDA o que los gobiernos y las sociedades desafíen abiertamente las actitudes que perpetúan la discriminación y la desigualdad. No es posible recuperar la infancia cuando ya se ha perdido. Para millones de niños y niñas, su infancia y su futuro dependen de que se tomen medidas rápidas y decisivas ahora mismo para abordar estas amenazas. Por otro lado, debemos estar conscientes de que las consecuencias sociales y de salud asociadas a la violencia representan un costo de aproximadamente 145 billones de dólares anuales en promedio (12% del Producto Interno Bruto), a las sociedades de América Latina y el Caribe. Las recomendaciones generales que hace el Estudio están fundamentalmente dirigidas a los gobiernos, que deben pasar a la acción con el apoyo de Agencias de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil,

organizaciones regionales, asociaciones profesionales, comunitarias, padres, madres y los propios niños.

Las Defensorías del Niño y el Adolescente en Latinoamérica y el Caribe presentan un relativo avance en cada uno de los países de la región, considerando su legitimidad, funcionamiento y articulación con la sociedad y los grupos organizados. En términos generales, se debe reconocer que varias Defensorías son muy vulnerables ante las presiones políticas de los partidos que gobiernan los distintos países de la región. En algunos países la Defensoría está adscrita a otras instituciones, como el Ministerio Fiscal, y no gozan de estatus constitucional, lo que merma su legitimidad y su funcionamiento, alterando el debido equilibrio que deben mantener las defensorías para cumplir sus funciones y lograr colaboración de los poderes públicos, esta situación se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 15

Algunos Organismos Gubernamentales sobre el Tema de Niñez

Perú	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano
Argentina	Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Sostenible
Brasil	Consejo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Colombia	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF
Costa Rica	Patronato Nacional de la Infancia
Chile	Servicio Nacional de Menores
Ecuador	Instituto Nacional de la Niñez y la Familia – INNFA
El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia
Estados Unidos	- Department of State - Clearinghouse on Child Abuse and Neglect
Canada	- Canadian International Development Agency - CIDA
Barbados	- Child Care Board

Fuente: UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

En algunos casos, la presión política internacional para el cumplimiento de los acuerdos destinados a que determinados países se beneficiaran de la ayuda para la

reducción de la deuda externa, han obligado al cumplimiento de las leyes nacionales que regulan sus respectivas Defensorías. Sin embargo, en general, se nota un escaso interés gubernamental y, cuando se acaba o disminuye la cooperación internacional, se reduce significativamente el quehacer de dichos entes, lo que muestra una inadecuada dependencia de los recursos externos. En otras ocasiones, las Defensorías enfrentan la escasa presencia nacional ante acontecimientos que de una u otra forma, representan violaciones a los Derechos Humanos, lo cual provoca que el público se cuestione la validez y efectividad de los mismos, criticando la acción tardía de estos entes antes situaciones de emergencia. Su dependencia institucional es muy variada, ya que algunos están adscritos a la Presidencia de la República, en tanto que otros dependen de Ministerios de Educación o Desarrollo Social (e incluso de Planificación). Y, a diferencia de otras instituciones afines (Secretarías de la Niñez, Secretarías de la Mujer, etc.) aún tienen una escasa implantación efectiva en la estructura del Estado. El vínculo con los movimientos juveniles también es muy variado, así como su reconocimiento institucional entre los jóvenes. En varios países, la Defensoría del Niño y del Adolescente está adscrita a otro tipo de instituciones, como el Ministerio Fiscal, por ejemplo, y, por tanto, no gozan de estatus constitucional, lo cual conlleva importantes consecuencias respecto de su legitimidad y su funcionamiento, al poseer una fuerte dependencia presupuestaria del Gobierno en ejercicio. Otro problema de la región, aparte de la gran violencia, es el económico. De acuerdo al informe de la CEPAL⁶⁴, si bien en la mayor parte de los países los programas dirigidos a las familias cuentan con una partida del presupuesto nacional (Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, México, Perú y República Dominicana), también reciben aportes provenientes de otros ministerios, en especial de las Áreas de la Salud (Perú), la

⁶⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de la CEPAL sobre políticas y programas dirigidos hacia las familias, 2006, p.p.252-255.

educación (Perú), el desarrollo social (Brasil), la economía (Perú) y la justicia (Chile). Otras fuentes de financiamiento corresponden a fondos internacionales reembolsables (Colombia), o no reembolsables (Bolivia, Cuba, Honduras, Perú y República Dominicana); recursos locales (Colombia); fondos de organizaciones no gubernamentales (Colombia) y fundaciones (Chile y Colombia), o a una combinación de recursos (Bolivia) tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 16

Distribución de países de Latinoamérica y el Caribe según origen de los recursos destinados a programas orientados a las familias; año 2006

Origen	Bolivia	Chile	Colombia	Cuba	Honduras	Perú	República Dominicana
Presup. Nac. Ministerio o Sub-secretaría Familia	X	X	X	X	X	X	X
Otros Ministerios		X				X	
Fondo Internacional Reembolsable			X				
Fondo internacional no reembolsable	X			X	X		X
Organizaciones No Gubernamentales	X		X				
Fundaciones		X					
Combinación	X					X	
Recursos locales			X				

Fuente: Cuadro N° IV.7 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de la CEPAL sobre políticas y programas dirigidos hacia las familias, 2006

En resumen, se puede concluir que, en general, los programas orientados a las familias adolecen de gran fragilidad financiera y su permanencia se ve siempre amenazada con los cambios de gobiernos, en especial cuando éstos son de distinto signo político. Analizando el aspecto jurídico respecto a la infancia y la adolescencia en América Latina, estos documentos marcan un hito en la materia, pues a partir de ellos es que se reconoce a los niños y niñas como sujetos de derecho. Sin embargo, aún resulta complicada la adecuación de las políticas, los medios y las leyes necesarias para el sólido establecimiento de la Doctrina de Protección Integral. Ello, porque el Estado,

como sostén y garante, aún no ha brindado las respuestas necesarias, pues demasiados intereses sectoriales, económicos y de poder se interponen en la problemática de la infancia. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN)⁶⁵ de 1989, propugna una niñez amparada por el derecho, es decir, una niñez que merece respeto, y que debe ser escuchada e informada, debiéndose respetar, escuchar e informar acerca de sus necesidades y deseos. En el contexto Latinoamericano y Centroamericano podemos observar grandes dificultades sociodemográficas, económicas y de violencia política, lo cual exige una observación rigurosa de todas las condiciones para mostrar que ninguna condición debe permitir una acción irresponsable hacia la niñez y la juventud, pues tenemos niñas y niños con un alto índice de desnutrición, sin protección en salud, con cambios de familias de origen, con escolaridad incipiente, con jornadas laborales ilegales, maltratados, en conflicto con la ley, privados de libertad, desplazados, soldados vinculados al conflicto armado, que padecen de SIDA, que habitan en la calle, son explotados sexualmente, o son indígenas limitados en sus derechos; aunque también existen jóvenes influidos por los grandes cambios culturales que afectan la vida cotidiana, y capaces de expresarse adecuadamente. Para la CEPAL, se debería atacar tanto las causas que afectan el bienestar de los integrantes de la familia (pobreza, desigualdad de ingresos y dimensiones socioculturales), así como sus consecuencias. Desde una perspectiva de derechos, las políticas recomendadas por CEPAL deberían tener un carácter democrático, universal, equitativo y solidario. En este marco, se requiere que las funciones de regulación, financiamiento y prestación de servicios se coordinen de manera eficaz, transversal e intersectorial; que los recursos sean usados de manera más eficiente; que la cobertura de los servicios alcance a la población que los requiera,

⁶⁵ Artículo 4º De la Convención.

y que los servicios prestados sean regulados y de calidad. Para alcanzar esto, la CEPAL considera preciso modificar los marcos jurídicos, de manera de adaptar sus contenidos a las nuevas realidades y a la diversidad existente; también cree necesario orientar las políticas al cuidado de los miembros de las familias. Estas pautas debieran considerarse en el diseño de las políticas orientadas a las familias de extrema pobreza y evitar la estigmatización de la población pobre y proporcionar una red de servicios de calidad que atiendan efectivamente sus demandas, de manera integral. Para todo esto, se requiere la intervención del Estado y sus instituciones, de manera fundamental⁶⁶. En el último decenio existe una ligera mejora de la situación de los niños, mejora en los indicadores de base: reducción de la mortalidad infantil antes de los cinco años, atenuación de la desnutrición, educación básica en aumento, índice de fecundidad en baja, disminución en las enfermedades infantiles más peligrosas. Sin embargo, el abismo de las grandes diferencias aumenta debido a los conflictos armados; la economía de mercado en algunas regiones ha incrementado la explotación, la pobreza y la exclusión de los niños; la epidemia del sida golpea a los niños y jóvenes afectados por la enfermedad y a los huérfanos. Los derechos del niño son cada vez más reconocidos en el mundo, pero las crisis económicas y sociales, así como las sanitarias, impiden su aplicación. Los organismos de corte internacional y de fondos, apoyan el tema de la niñez, estas son: ILANUD, Defensa de los Niños Internacional, Save The Children, el Instituto Interamericano del Niño, UNICEF, Comités de Derechos Humanos, Amnesty Internacional, entre otros, habiendo todos ellos desempeñado un papel de gran importancia en hacer visibles las problemáticas y particularidades de la vulneración de los derechos de los niños, y de los avances que se han logrado en cada país. Lo más importante de todo esto es exigir al Estado las

⁶⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de la CEPAL sobre políticas y programas dirigidos hacia las familias, 2006, p.p.252-255.

condiciones que permitan un desarrollo integral de la infancia y adolescencia, desde la cosmovisión andino-amazónica, como solicitan también las recomendaciones del Comité de Derechos de la Infancia de Naciones Unidas de Ginebra.

4.1.3 A nivel del Perú

Los problemas de los derechos de la niñez y la adolescencia, en un país multicultural y con grandes disparidades sociales y económicas, como es el Perú, no son nada uniformes, debido principalmente a su diversidad étnica y geográfica. En esa disparidad, los más afectados son las niñas, niños y adolescentes indígenas de las áreas rurales de la sierra y la selva, especialmente los de las zonas fronterizas y los de zonas urbano-marginales de las ciudades. Los problemas de la niña, del niño y del adolescente, comprenden desde el embarazo de la madre, el nacimiento y el desarrollo físico y psicológico hasta los 17 años de edad. La crítica situación de la niñez y la adolescencia, los ministerios responsables del sector social disminuyeron su capacidad para tomar medidas debido a una serie de reorganizaciones de la estructura administrativa y una reducción del presupuesto del gasto público.

En el Perú, la carencia de servicios de saneamiento, que afecta a 12 millones de personas, constituye una de sus peores consecuencias, porque un número significativo de niños menores de cinco años mueren por enfermedades relacionadas con las malas condiciones de agua y servicios de saneamiento, muchos más que los sumados por causa del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis. Un reciente estudio realizado por el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial en 12 países del mundo, entre ellos el Perú, demuestra que la problemática va más allá de las necesidades de inversiones en infraestructura básica y radica en aspectos estructurales tales como la

prestación de servicios accesibles, higiénicos y sostenibles⁶⁷ que tienen que ver con la política de gobierno.

El Perú, según cifras oficiales, contó el año 2007 con una población de 27'412,157 habitantes, de los cuales el 40.45% estaba constituido por niños y adolescentes entre 0 y 18 años. La distribución poblacional por grupos de edades, fue la siguiente:

Cuadro N° 17

Distribución de la población según grupo de edad; Censo 2007, Lima Perú

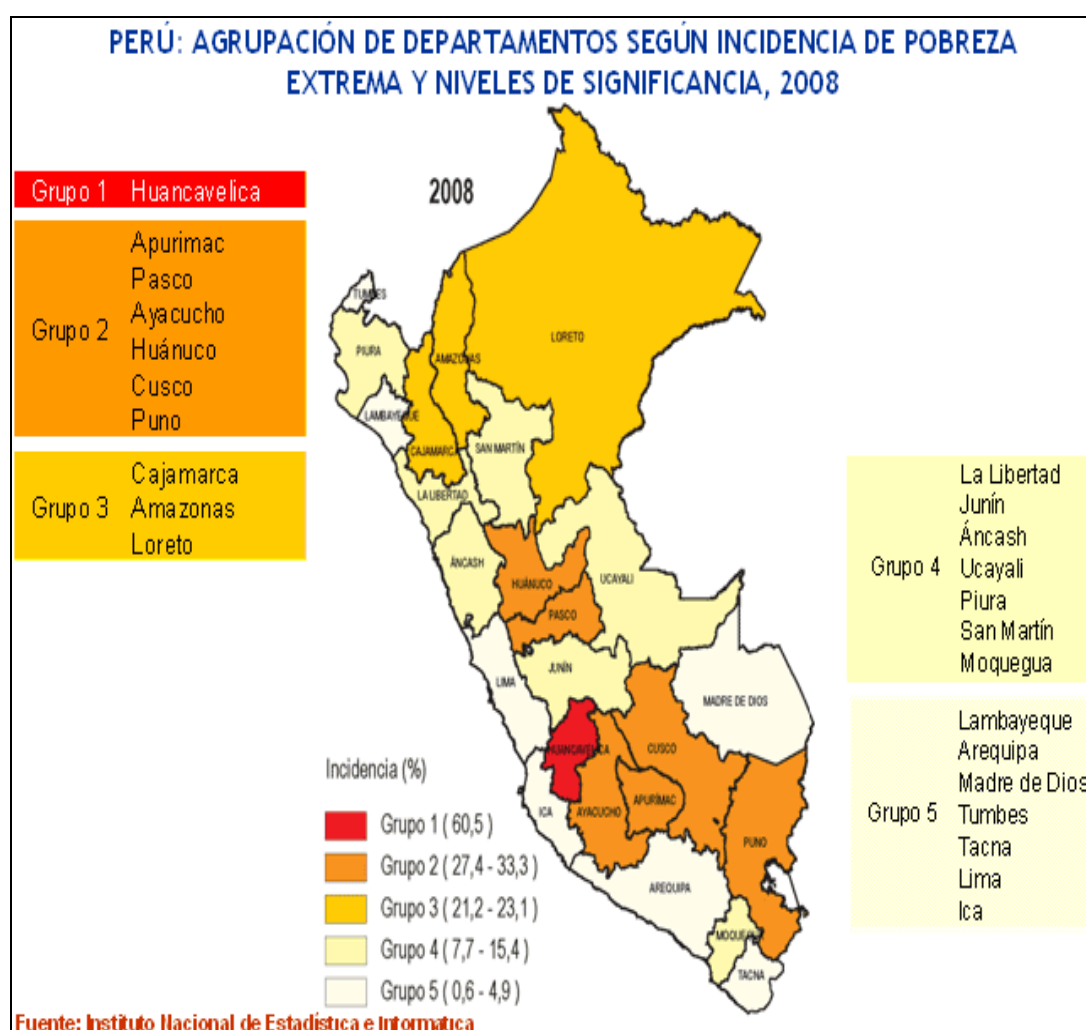
GRUPOS DE EDAD	AÑO 2007	RELACIÓN PORCENTUAL TOTAL DE POBLACIÓN	RELACIÓN PORCENTUAL TOTAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ENTRE 0-19 AÑOS
0-4	2,724,620		24,57%
5-9	2,683,928		24,30%
10-14	2,948,985		24,60%
15-19	2,730,785		24,63%
Total NNA entre 0 Y 19 años de edad	11,088,318	40.45%	100%
TOTAL DE POBLACIÓN	27,412,157	100%	

Fuente: INEI- Censo 2007

Esta situación se puede apreciar claramente en el siguiente gráfico de la incidencia de la pobreza extrema que vive el país:

⁶⁷ Jae So, Directora del Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial. Comentario en GESTIÓN jueves 20 de agosto del 2009. página 30.

Gráfico N°01



En el Perú, el “El Aliado o Socio” más importante en cuestiones sociales es el UNICEF, quién respalda al MIMDES y particularmente al SNDNA, este sistema viene a ser una organización “tipo red” constituido por los actores sociales dirigidos por su ente rector, la SDD-DINNA del MIMDES. El UNICEF, organización no gubernamental internacional, tiene como tarea principal trabajar para que la exclusión y la pobreza dejen de ser obstáculos para el desarrollo de niñas y niños, siendo su principal objetivo apoyar el desarrollo de políticas públicas equitativas e integradoras que promuevan y sostengan los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las mujeres. En el Perú, una de las prioridades ha sido convertir los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño en el eje central de las políticas del Estado

dirigidas a la infancia. En este sentido, UNICEF promueve el Plan Nacional de Acción por la Infancia - PNAI 2002-2010, presentado por el Perú en mayo del 2002. UNICEF organiza su trabajo en el Perú a través de programas de cooperación de cinco años. La cooperación de UNICEF para el período 2006-2010 está organizada en los siguientes sub-programas:

- Políticas y abogacía por los derechos de la niñez: generación de políticas y la abogacía para la movilización de recursos a favor de la infancia a nivel nacional.
- Desarrollo de capacidades descentralizadas para el cumplimiento de los derechos de la Infancia: Este subprograma se enfoca en algunas regiones andinas y amazónicas en las que la inequidad y exclusión social son especialmente acentuadas y la situación de los derechos de la niñez es particularmente vulnerables.
- Sobrevivencia y desarrollo infantil: apoyo a los esfuerzos nacionales para la reducción de indicadores de bajo peso al nacer, desnutrición crónica, deficiencias de micro nutrientes, mortalidad materna e infantil, entre otros.
- Mejoramiento de la calidad de la educación básica: junto con otros aliados, promueve la mejora de la calidad de la enseñanza por parte del docente, el incremento del gasto social en la educación, la no discriminación y la culminación de la educación básica, con logros de aprendizaje básicos y habilidades para la vida, poniendo énfasis en la educación de las niñas.
- Protección de los derechos de la niñez: profundización en el conocimiento de las causas estructurales y subyacentes de la violencia que afectan los derechos de la niñez. Además, apoya el fortalecimiento y capacidad de respuesta

intersectorial por parte del estado respecto al mejoramiento de los servicios públicos orientados a la atención de la infancia víctima de violencia.

- **VIH-SIDA y niñez:** promoción de la universalización del acceso a la consejería y servicios de tamizaje del VIH para los adolescentes, las mujeres gestantes y sus parejas con VIH, huérfanos o con familias afectadas por la enfermedad.

La UNICEF apoya con el financiamiento de proyectos a favor de la niñez, dado que el Estado peruano no dispone de recursos presupuestales suficientes para que el SNDNA pueda coordinar las acciones de defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Los proyectos que financia la UNICEF son:

- Iniciativas locales para la inclusión social que contribuyan a la creación, en un marco de participación, de intervenciones estratégicas con hincapié en el acceso igualitario a servicios sociales de calidad y pertinentes desde el punto de vista cultural, y
- Promoción y supervisión de los derechos de los adolescentes en el ámbito nacional; asimismo, apoyo al establecimiento de políticas públicas incluyentes destinadas a promover la vigencia de los derechos de la infancia y la mujer.

El Plan Nacional de Acción del gobierno incluye también estas prioridades y, tanto el gobierno como la UNICEF, supervisan la ejecución del mismo. Aunque la UNICEF ha estado trabajando con la población indígena en la Amazonía desde hace algunos años, la definición de políticas incluyentes en esa región son recientes y diferentes de acuerdo a cada una de las poblaciones indígenas. Una de las metas del Plan es reducir la tasa de mortalidad a 80/100.000 de los nacidos vivos. El gobierno ha establecido medidas para la difusión de campañas de información, educación y comunicación sobre los derechos sexuales y de la reproducción, así como la incorporación de

prácticas locales compatibles con las prácticas prenatales y de alumbramiento seguras. En este sentido, son ejemplares las experiencias desprendidas del Programa de Maternidad sin Riesgo de la UNICEF en Cajamarca, Cusco y Apurímac, pues las intervenciones para promover los alumbramientos en instituciones han producido resultados favorables.

El Banco Mundial, “socio” o “donante”, es otro organismo internacional que apoya también a este sector con estudios o investigaciones que contribuyan a que los pobres sean atendidos y, sobre todo, se les permitan participar en la etapa de planificación y diseño de los proyectos, ya que los servicios deben responder a una demanda y necesidad sentida por la población. Estos estudios aportan en experiencias exitosas basadas en modelos de gestión local y alianzas público-privadas orientadas al desarrollo y fortalecimiento de capacidades de las comunidades pobres de las zonas periurbanas. Existen otros, pero los más relevantes ya han sido mencionados.

4.1.4. Evolución de las políticas públicas y planes sobre niñez y la adolescencia en el Perú

Desde mediados del siglo veinte, las políticas públicas en el país se han implementado en un contexto del funcionamiento de un estado organizador, posteriormente intervencionista, con políticas económicas keynesianas y escasas medidas de redistribución estatal del presupuesto o gasto público, a manera de compensación social. En estos años, se ha elaborado el Código del Menor y se han establecido mecanismos correctivos e instancias de control y sistemas de adopción e internamiento. También se instaló el Tribunal y Juzgados de Menores, entre otros. Entre la década del cincuenta y setenta se consolidó la institucionalidad sobre la atención al menor. En la década del noventa, las políticas públicas, desde el perfil de un estado mínimo, bajo políticas monetaristas buscaron aminorar los costos sociales

pero con criterios sociales asociados a la idea de competencia. Los supuestos liberales y sociales que sustentan esta política son la centralidad del mercado y la existencia de la libre elección racional individual. La política social durante este proceso se caracteriza por fijar una *estrategia de alivio a la pobreza*, sobre los lineamientos de política social de 1993, que tuvieron por objetivo la igualdad de oportunidades y como principio de base la recuperación económica y la mayor eficiencia y mejora de la calidad del gasto público social.

En los últimos años de la década del noventa, las políticas dirigidas a la niñez y adolescencia pretendieron tener un mayor alcance de protección, buscando ser incluyentes, universalistas, lo que replanteaba el enfoque sobre la infancia y construía la categoría de niño como sujeto de derecho. Propiciaron esta política las condiciones de normatividad internacional sobre los derechos del niño, cuyos antecedentes datan desde la primera Carta de Derechos del Niño (1919), la Declaración de los Derechos Humanos (1948), y la Declaración de los Derechos del Niño (1959), que finalmente se concretó en la Convención Internacional sobre los Derechos del niño (1989), que fue ratificada por nuestro país en 1990, hasta llegar a la suscripción del documento elaborado en la Cumbre Mundial por la Infancia, que incluye el plan de acción mundial sobre la supervivencia, protección y desarrollo del niño; documento que obliga a adecuar toda la normatividad existente dentro del marco de estos instrumentos normativos internacionales. Estos acuerdos internacionales han fijado los derechos específicos del niño y el adolescente, considerando al niño como sujeto de derecho, bajo el principio de no discriminación y el interés superior del niño como principio rector que compromete la responsabilidad pública y privada.

El Estado peruano ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño⁶⁸, en la cual se señala que *“Los Estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”*. 2. *“Los Estados partes (...), en particular: a) fijarán una edad o edades mínimas para trabajar, b) dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; y c) estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación eficaz de*

⁶⁸ Convención sobre los Derechos del Niño, Resolución Legislativa N° 25278 de 04 de Agosto de 1990, artículo 32.

este artículo”. Así, de acuerdo a lo señalado en la Constitución de 1979, se convertía en una norma de rango constitucional en nuestro ordenamiento jurídico nacional. En los primeros años de la década del noventa, los acuerdos establecidos generaron el proceso de tránsito de una política del menor hacia una política de la niñez y la adolescencia. Este proceso institucional, desde la ratificación de la Declaración Internacional y la formulación del Código de los Niños y Adolescentes, que se aprobó Mediante Decreto Ley N° 26102 en 1992 y que incorpora derechos y deberes y garantiza los derechos de supervivencia, desarrollo, protección y participación, posibilitó la creación del Servicio de Defensorías del Niño y el Adolescente (DNA). Se consideró entonces fundamental que las experiencias de la sociedad civil organizada para la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes debían fortalecerse y proyectarse a los municipios, escuelas, parroquias, organizaciones sociales de base, organismos no gubernamentales y a la comunidad en general. Para ello, LA DNA debía ubicarse en las instituciones más cercanas a la población (los gobiernos locales, las instituciones públicas y privadas y las organizaciones de la sociedad civil), ofreciendo sus servicios, respaldadas por personas idóneas en la solución de conflictos familiares y en donde se hayan violado los derechos del niño, niña y adolescente, pues esa es su finalidad, la de *promover y proteger* los derechos de los niñas, niños y adolescentes.

El Código de los Niños y Adolescentes⁶⁹ ratifica la necesidad de contar con este tipo de servicio; el mismo que se enfrenta a un cúmulo de problemas que afectan a la niñez y la adolescencia de nuestro país, y que se señalan en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010. Por este motivo, después de la creación de las primeras Defensorías del Niño y del Adolescente, en junio de 1993, hoy se

⁶⁹ Promulgado el 02/08/2000 publicado el 07/08/2000 mediante Ley No. 27337.

encuentran en todo el territorio nacional más de 1,719⁷⁰ defensorías, que funcionan en municipalidades provinciales y distritales, en centros poblados menores, en centros educativos, en iglesias, en organizaciones sociales de base, en organizaciones no gubernamentales (ONG), en centros de salud, en PNP, etc. Además, el propio Código, en su artículo 44, establece que la Defensoría del Niño y Adolescente “puede estar integrada por profesionales, así como por personas de la comunidad debidamente capacitadas y acreditadas para el ejercicio de sus funciones”, permitiéndose de esta manera que cualquier persona pueda asumir su compromiso con la niñez y la adolescencia.

Por otro lado, en el transcurso de este proceso histórico también se han dado normas que han fortalecido la institucionalización de DNA's que vienen funcionando en algunas instituciones. Así tenemos el caso de las Defensorías Municipales del Niño y Adolescentes, más conocidas como DEMUNA.⁷¹ Algo similar ocurre con las Defensorías Escolares del Niño y el Adolescente, conocidas como DESNA⁷², pues en diciembre de 2001 fueron creadas con la finalidad de fortalecer a las Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente en los Centros Educativos de todo el país. Desde los gobiernos locales, se ha propiciado la formación de los COMUDENAS (Comités Municipales por los derechos del Niño y Adolescente), en 45 municipios. Desde la sociedad civil se han generado instancias de trabajo, como la Comisión Nacional por los Derechos de la Niñez y Adolescencia, y en otros espacios de la comunidad tales como las Parroquias y en las Comunidades en general.

En general, las estrategias a favor de la niñez y la adolescencia en el Perú se han caracterizado por:

⁷⁰ MIMDES- SDD-DINNA, Estadísticas año 2009, Lima Perú.

⁷¹ Ley Orgánica de Municipalidades- Ley No. 27972, 2001.

⁷² Ministerio de Educación, Directiva No. 032-2001/VMGP, modificada por la No.048-2006-/VMGP

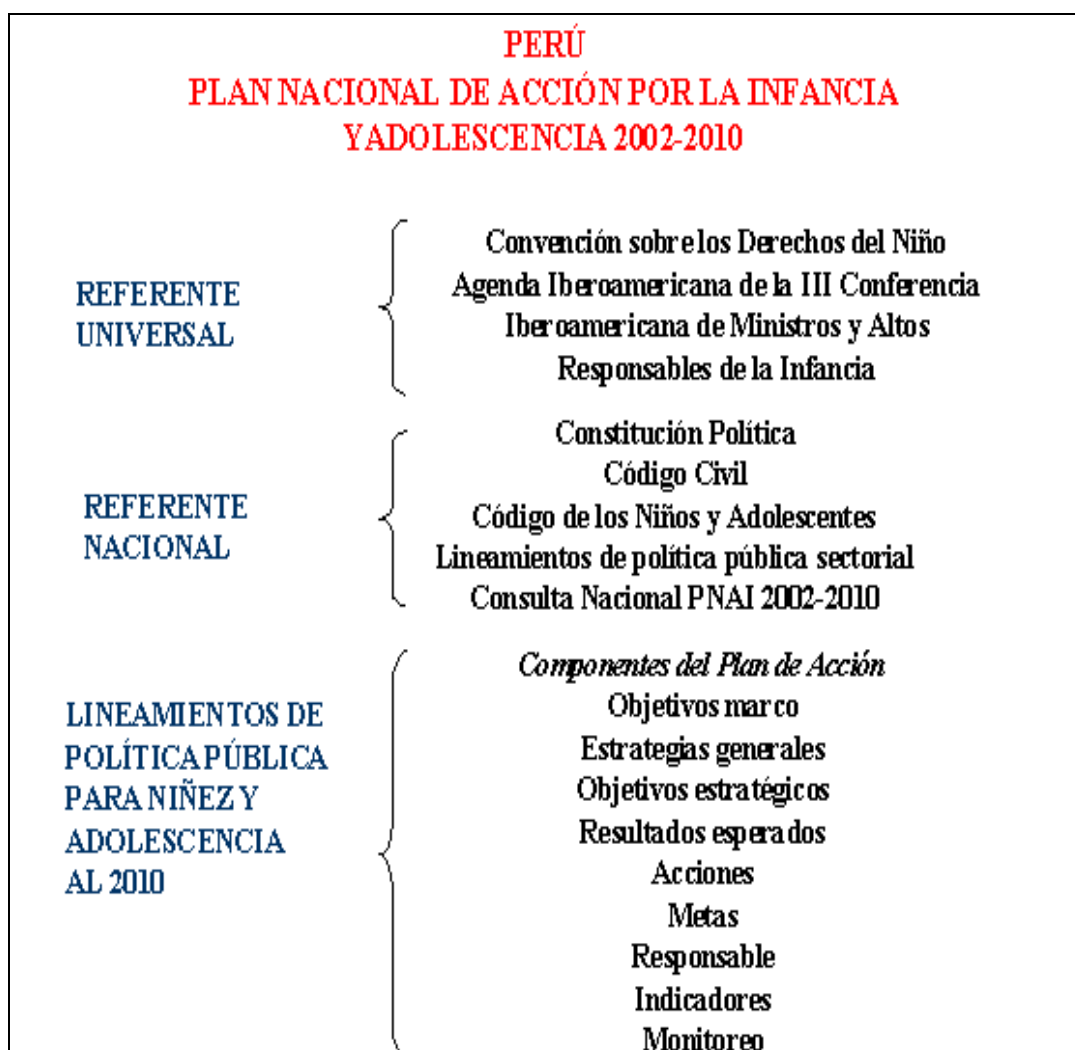
- Proclamar la doctrina de protección integral y la universalidad de los derechos, aunque en la práctica, se da un enfoque asistencial con programas específicos y aislados con respecto a la programación integral, dirigidos a los niños y adolescentes.
- Plantear políticas de atención integral, pero que en la práctica resultan de ejecución a nivel sectorial independiente (justicia básica, salud básica, educación básica, etc.).
- Enfatizar el aspecto legal, relegando o dejando de lado el trabajo preventivo promocional.

En nuestro país se ha elaborado Planes Nacionales de Acción por la Infancia y Adolescencia desde 1992 hasta el actual 2002-2010, constituyendo un esfuerzo multisectorial e institucional que requiere un tiempo no menor de diez años. Este Plan demostró unanimidad respecto a la necesidad de romper desde la niñez y la adolescencia el circuito de reproducción de la pobreza, mediante políticas públicas, respecto a las cuales el MIMDES cumple un papel muy importante y dentro de él la SDD-DINNA.

El primer Plan Nacional de Acción por la Infancia (periodo 1992-1995), orientaron sus líneas centrales de acción hacia la Infancia en riesgo y la adolescencia en conflicto con la ley. Posteriormente, en el segundo Plan Nacional de Acción por la Infancia (período 1996-2000), se planteó tres objetivos centrales: de supervivencia, de protección y de desarrollo, con cinco programas interinstitucionales para cumplir las metas suscritas en la Cumbre, los cuales son: Salud, Alimentación y Nutrición, Educación, Agua y Saneamiento, Promoción y Protección de la Niñez y la Adolescencia. En abril del 2002 se aprueba el último Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAI (periodo 2002-2010), el cual tiene los siguiente

principios rectores: Igualdad de oportunidades para todos, priorizar la niñez como sujeto de derechos y sustento del desarrollo, el interés superior del niño y su derecho a participar, y la familia como institución fundamental para el desarrollo del ser humano. Este Plan se puede ver en síntesis en el gráfico siguiente:

Esquema N° 03



Fuente: Elaboración propia.

4.2. Estado de situación de los actores sociales que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescentes.

4.2.1. El Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente (SNAINA)

El SNAINA, está definido en el Código de los Niños y Adolescentes como “...***El conjunto de órganos, entidades y servicios públicos que formulan, coordinan, supervisan, evalúan y ejecutan los programas y acciones desarrollados para la protección y promoción de los derechos de los niños y los adolescentes.***”. Este sistema se crea el 09 de agosto del año 1995, y se monitorea por el Ministerio de la Presidencia proceso en el cual no tuvo un significativo avance y es cuando este sistema (SNAINA)⁷³, pasa a estar de la jurisdicción inicial del Ministerio de la Presidencia a la jurisdicción del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano PROMUDEH (1996), sustituido luego (año 2002) por el denominado Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). El rol del MIMDES **es actuar como ente normativo y articulador** ante la sociedad civil y otras instancias del gobierno de diferentes instituciones que trabajan el tema de la niñez y la adolescencia en ambos sistemas.

El SNAINA, constituido formalmente estuvo compuesto originalmente por un Directorio de once representantes (seis estatales y cinco de la sociedad civil), donde sólo participaron ocho (no fueron designados los de la sociedad civil). En 1996 desapareció este Directorio como espacio de concertación, al organizarse el PROMUDEH. En 1998, se creó la Comisión de Coordinación del Ente Rector del Sistema, con funciones consultivas, en el que participaron cuatro sectores sociales: Educación, Salud, PROMUDEH, Consejo de Coordinación Judicial; a los que se

⁷³ MIMDES, Resolución Ministerial 670-2006-MIMDES.

sumaron la Pastoral de la Iglesia y el GIN (Grupo de Iniciativa Nacional) como coordinadora que representaba a la sociedad civil. Por Ley N° 26518, la de Atención Integral al Niño y el Adolescente”, que fuera modificada en algunos artículos según Ley N° 26621 publicada el 18-06-96, coincidiendo su creación con el PROMUDEH, nuevo Ministerio para el país y, desde el 2002, MIMDES, al Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente (SNAINA) se le asignó las funciones de ente rector (1997)⁷⁴, con autonomía técnica, funcional y administrativa, encargada de dirigir y formular políticas, planes y programas sectoriales e institucionales de atención al niño y al adolescente. La estructura organizacional del SNAINA, comprende un Directorio conformado por:

- Un representante del Ministerio de la Presidencia;
- Un representante del Ministerio de Salud;
- Un representante del Ministerio de Educación;
- Un representante del Ministerio de Justicia;
- Un representante del Ministerio de Trabajo;
- Un representante del Ministerio de Economía;
- Dos representantes de la Iglesia Católica, y
- Tres representantes de la Sociedad Civil.

Como se puede apreciar tiene una organización formal porque está aprobada pero no es funcional porque no se ha diseñado una estructura organizacional para que la relación y coordinación sea permanente, por eso es que ha quedado solamente expresada en las normativas, y existe poco avance unificado e integral, y prueba de ello es que las DNAs no tengan las redes disponibles para la atención de casos.

⁷⁴ MIMDES, Manual de Organización y Funciones de la SDD-DINNA.

4.2.2. El Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente (SNDNA)

El SNDNA constituye el subsistema del SNAINA materia de nuestra investigación, nace por necesidad de gestionar mejor a todo el grupo de DNAs adscritas a LA SDD-DINNA del MIMDES de una manera indirecta, pues dependen administrativamente de las IP (Instituciones Promotoras). Se encuentra conformada a su vez por los siguientes actores sociales:

4.2.2.1. Ente Rector (MIMDES), constituye el órgano de mayor jerarquía en el tema de niñez y adolescencia, pues es el ente rector del SNAINA el sistema que contiene a nuestro ámbito de investigación, y consiguiente su accionar tiene relevancia, particularmente en el tema de niñez y adolescencia, tema que nos ocupa. Tiene como uno de los objetivos generales “contribuir a superar las diversas formas de inequidad, exclusión y violencia social, especialmente para este sub sistema, en lo relacionado con las niñas, niños y adolescentes”. Las dificultades que se presentan a este nivel se puede observar lo siguiente:

- La estructura organizativa y el soporte físico del Ente Rector, para abordar la problemática de la manera integral, son insuficientes para garantizar la voluntad política en el tema.
- Hay una débil articulación de los servicios que presta internamente, orientados a la atención de la problemática y la planificación institucional, orientados a la niñez y adolescencia.
- La política sectorial dispone de escasos recursos para el desarrollo de actividades de las Defensorías, teniendo que gestionar donaciones a través de la Oficina General de Planificación y Presupuesto.

Procesos claves para el servicio de atención de casos sobre niñez y adolescencia:

1. Aprobación de donaciones de carácter asistencial provenientes del exterior, para su inafectación al pago de derechos arancelarios.
2. Contratación de personal calificado.
3. Convenios con las instituciones para las redes y para donaciones.

4.2.2.2. La DINNA.- La Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes (DINNA), es la entidad encargada de coordinar y supervisar el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente (SNAINA). La Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes (DINNA) tiene como función específica articular el trabajo de las Sub Dirección de Defensorías, nuestro ámbito de investigación y la Sub Dirección de Plan Nacional por la Infancia.

La DINNA coordina y supervisar la política nacional en materia de niñez y adolescencia en concordancia con la legislación nacional y los convenios internacionales vigentes. Coordina la uniformidad del Sistema de Información Estadística relacionada a la temática sobre niñez y adolescencia en coordinación con las instancias de su entorno.

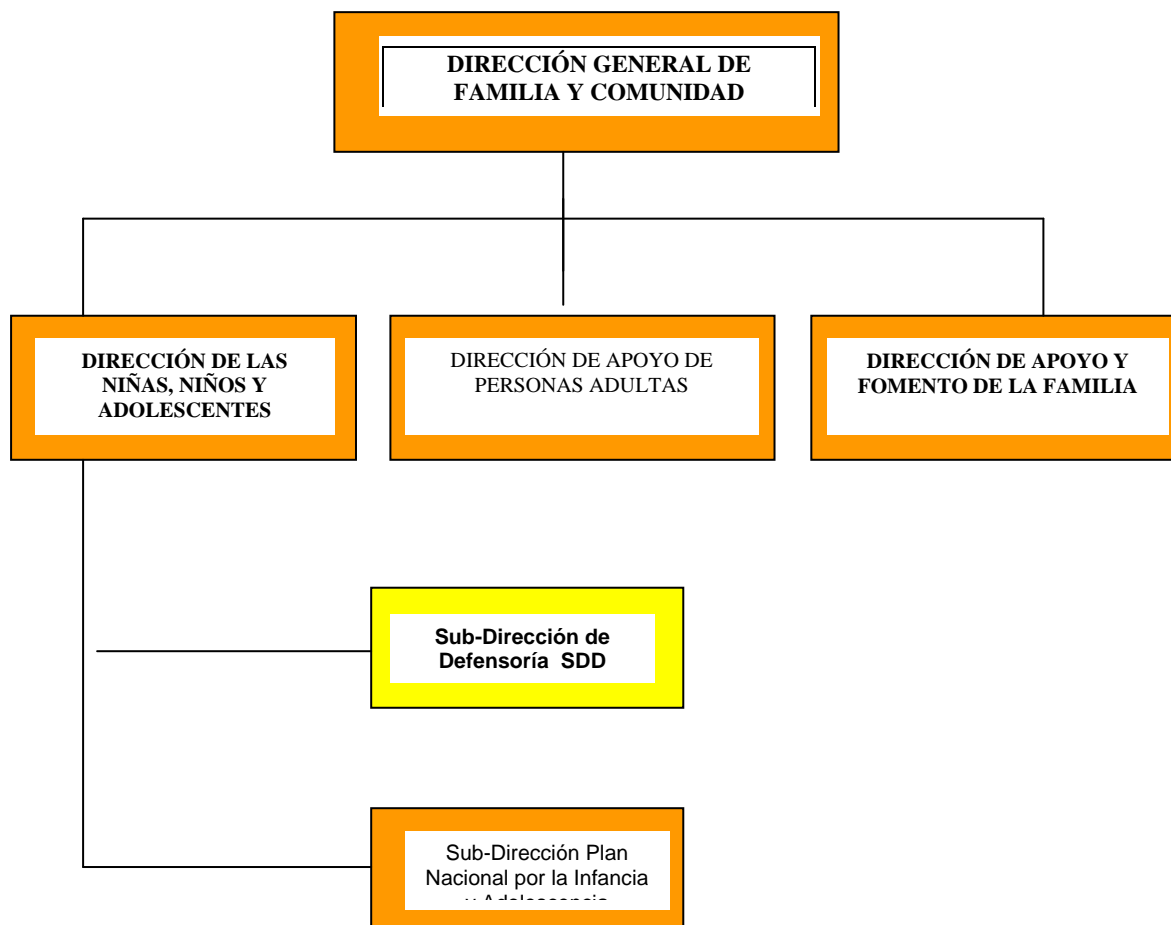
Procesos claves para el servicio de atención de casos sobre niñez y adolescencia:

1. Inscripción o renovación de Centros de Albergamiento (Albergues, Hogares o Aldeas para niñas, niños y/o adolescentes.
2. Inscripción o renovación de instituciones DNA's, y otras que participan en la atención de casos.

La DINNA cuenta con la Sub Dirección de Plan de Acción por la Infancia y la Adolescencia. A continuación presentamos el respectivo organigrama general de la DINNA:

Gráfico No. 02

Organigrama General de la Dirección General de Familia y Comunidad



Fuente: MIMDES, Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-98-PROMUDEH, Oficina General de Planificación y Presupuesto, Oficina de Organización y Métodos.

Por ser una unidad de la administración pública, los trámites para atender las necesidades de las DNAs a través de sus instituciones promotoras que presentan, son muy engorrosos y demoran mucho tiempo, de tal manera que el servicio que brindan se ha limitado únicamente a la emisión de normativas y a la de Convenios, pero este último con ciertas limitaciones. No se ha encontrado estrategias de vincular o acercar

a las dos Sb Direcciones a su cargo, pues como se verá a continuación trabajan como “islas”.

4.2.2.3. La Sub Dirección de Defensorías (SDD) que es la que se encarga de ejecutar las acciones vinculadas al SNDNA, y es en donde hemos decidido investigar, por ser el órgano administrativo que desarrolla y ejecuta en forma particular el tema de las Defensorías del Niño y del Adolescente. En la actualidad, desarrolla sus actividades en función del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, aunque recién en el año 2006 se ha presentado un Plan Estratégico vinculado al PNAIA 2002-2010. Anteriormente esta unidad ha actuado en forma independiente y ha descuidado su rol director, coordinador y articulador sobre el tema de niñez y adolescencia. Lo que ha descuidado su labor ha sido la atención de casos que llegan a este nivel para ser resueltos, lo que demuestra que todavía la DNA no dispone de los recursos necesarios para poder cumplir con su servicio, y también de que la Instituciones Promotoras no están apoyando el trabajo de las DNA, entendiendo de que es “sólo asunto de la SDD-DINNA”, lo que demuestra que el ente rector no se ha posicionado en el SNDNA. Las celebraciones de Convenios con Instituciones Públicas y Privadas Nacionales e Internacionales son escasos, es por eso que se ha encontrado poco fortalecimiento del servicio de las DNA.

La SDD es la unidad que coordinar con las instituciones Públicas y Privadas vinculadas al servicio de la DNA, pero según los resultados de la encuesta y de las entrevistas se ha comprobado de que esta coordinación no ha sido la esperada, originando que no se hayan creado ni formalizado las redes para la atención de casos. Emite resoluciones Sub Directorales para los siguientes procesos:

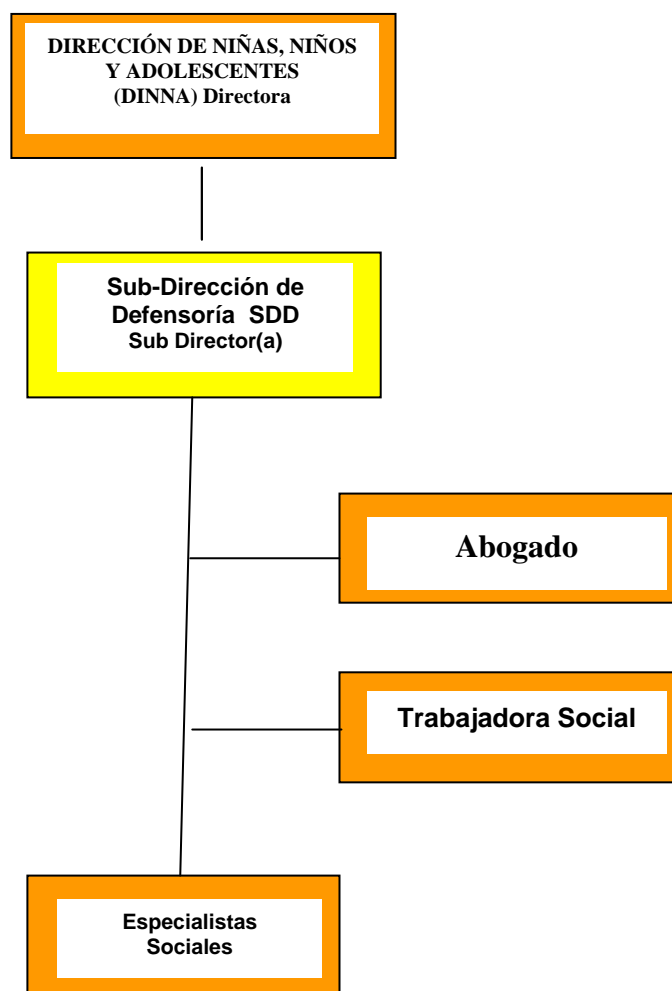
Procesos

- Autorización para que la DNA emita las Actas de conciliación extrajudicial.
- Acreditación de Defensores como Conciliadores Extrajudiciales en las DNAs.
- Registro de DNAs
- Renovación de Registro de DNAs
- Transferencia de recursos económicos a las DNAs

A Continuación presentamos el Organigrama de Cargos de la SDD:

Gráfico No. 03

Organigrama de Cargos de la Sub Dirección de Defensorías



Fuente: MIMDES, Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-98-PROMUDEH, Oficina General de Planificación y Presupuesto, Oficina de Organización y Métodos.

El proceso clave es el registro de DNA, pues esto le da formalidad y acreditación para poder acceder tanto a los usuarios, así como al apoyo de las Instituciones de Apoyo Externo, a través de las redes para la atención de casos.

4.2.2.4. Las Defensorías del Niño y del Adolescente (DNA's)

La DNA es un servicio del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente, las aproximadamente 1,700 DNAs distribuidas a nivel nacional conforman los actores sociales más importantes del SNDNA y del SNAINA porque son las que se encargan de la atención de casos referente a la vulneración de derechos de las niñas, niños y adolescentes.

El reto que tiene la SDD-DINNA del MIMDES es lograr su consolidación de todas las DNA's que forman parte del SNDNA, así como la participación de las instituciones promotoras y el apoyo de las instituciones de apoyo técnico y financiero (IAE).

La SDD-DINNA aprobó insertarlas en el SNDNA⁷⁵ formalmente, es decir a través de normativas emitidas por el MIMDES y de cumplimiento de los principales procesos claves como registro y acreditación de su personal para la solución de casos, como la conciliación extrajudicial. A continuación se presentan los diversos modelos de DNAs y su respectiva Institución Promotora a la que pertenecen administrativamente:

Cuadro No. 18:

Modelo de DNA según IP

Modelo de DNA	Institución Promotora
▪ DNA Escolar – (DESNA)	Ministerio de Educación
▪ DNA Municipal – (DEMUNA)	Gobierno Municipal
▪ DNA Parroquial	Arzobispado
▪ DNA Comunal	Comunidad
▪ Otros Modelos de DNA	ONG's, PNP, etc.

Fuente: Elaboración propia

⁷⁵ PROMUDEH, "Ley 26518 del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente", que fuera modificada en algunos artículos según Ley N° 26621 publicada el 18-06-96.

Las DNAs cuentan con el apoyo de otra gama de instituciones a las que se denomina “Instituciones de Apoyo Técnico y Financiero”, que brindan los recursos que apoya y complementa el servicio de la DNA.

Por otro lado, también cabe mencionar que dependen de la SDD-DINNA del MIMDES por dos procesos del ente rector:

- Registro y Renovación de la DNA en la SDD-DINNA
- Capacitación y acreditación como Conciliadores del servicio
- Emisión de Actas de Conciliaciones Extrajudiciales

A continuación presentamos el organigrama de cargos de la Defensoría del Niño y del Adolescente:

Gráfico No.04

Organigrama de la Defensoría del Niño y del Adolescente – DNA



Fuente: MIMDES, SDD-DINNA, 2007

El servicio que brinda las Defensorías del Niño y del Adolescente tiene el siguiente soporte normativo y legal que respaldan su intervención:

- Constitución Política del Perú.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Nuevo Código de los Niños y Adolescentes - Ley N° 27337.
- Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 866 y modificado por el Decreto Legislativo N° 893-PROMUDEH.
- Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 23853.
- Texto Único Ordenado de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar - Ley N° 27306 y modificatorias.
- Ley que Faculta a las Defensorías del Niño y el Adolescente a Realizar Conciliaciones Extrajudiciales con Título de Ejecución - Ley N° 27007.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-98-PROMUDEH.
- Reglamento de la Ley N° 27007, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-99-PROMUDEH.
- Reglamento del Servicio de Defensorías del Niño y el Adolescente, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 234-99-PROMUDEH.
- Guía de Procedimientos para la Atención de Casos en las Defensorías del Niño y el Adolescente, aprobado por Resolución Ministerial N° 241-99-PROMUDEH.
- Normas para la Autorización y Registro de las Defensorías del Niño y el Adolescente para realizar Conciliaciones Extrajudiciales con Título de Ejecución, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 18-2000-PROMUDEH

- Normas para la Acreditación y Registro de Conciliadores de las Defensorías del Niño y el Adolescente, aprobado por Resolución Ministerial N° 19-2000-PROMUDEH

Dada la naturaleza del tipo de atención brindada a los usuarios, podemos señalar que existen los factores claves para un buen desempeño de la DNA:

1. Confidencialidad y Privacidad del ambiente o infraestructura con la que cuenta la DNA para la atención de casos.
2. Capacidad de sus recursos humanos, que deben estar en número suficiente y debidamente capacitados y con autorización para realizar Conciliaciones.
3. Capacidad de material logística para la atención de casos.
4. Disponibilidad de un marco normativo, jurídico favorable que respete la identidad cultural y la realidad geográfica de las diferentes regiones del Perú.
5. Disponibilidad de redes formales de las IAE para la atención de los casos.
6. Horario de atención continuo y permanente a la comunidad

La DNA tiene tres procesos, de los cuales la atención de casos es un proceso clase y dos complementarios:

Cuadro No.19

Procesos de la DNA por actividades y recursos que requiere para brindar un servicio de calidad

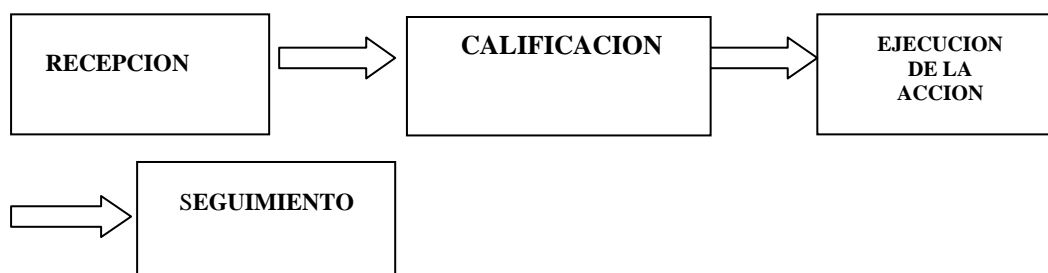
Proceso	Actividades	Recursos
Atención de Casos	<ul style="list-style-type: none"> - Recepción - Calificación - Acciones dispuestas - Seguimiento - Conclusión del proceso 	Infraestructura RRHH Materiales Soporte Legal Capacitación Acreditación Redes
Promoción	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitud de financiamiento - Planificación de acciones - Ejecución - Monitoreo - Evaluación de resultados 	Recurso económico Subvención donantes Compromiso donantes Fidelización de usuarios
Vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> - Recopilación de información - Planificar - Movilizar - Monitoreo - Evaluación de resultados 	RRHH Recursos económicos Subvención donantes Compromiso donantes Fidelización de usuarios

Fuente: Elaboración propia.

El proceso clave la atención de casos que involucra cuatro etapas: Recepción, Calificación, Ejecución de la acción dispuesta y Seguimiento, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 05

Diagrama de Proceso de Atención de Casos de la DNA



Fuente: Documento de Trabajo del MIMDES, Plan de Desarrollo del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y del Adolescente 2007-2010., SDD-DINNA, Noviembre 2006

Cuadro No.20

Características de la intervención de calidad de las DNA en el SNDNA

Características	Principios	Recursos
Oportuna	<ul style="list-style-type: none"> • Impulso de Oficio 	<ul style="list-style-type: none"> • RRHH • Acreditación DNA • Facultad de realizar Conciliaciones
Personalizada	<ul style="list-style-type: none"> • La confidencialidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura • Capacitación • Competencia y ética del RRHH.
Cálida	<ul style="list-style-type: none"> • Imparcialidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Humanos
Efectiva	<ul style="list-style-type: none"> • El interés superior del Niño y del adolescente • Niños como sujeto de derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normativas • Capacitación

Fuente: Elaboración propia.

La DNA emplea los siguientes mecanismos para la atención de un caso, pero en la práctica solamente el 60% lo utilizan, siendo únicamente unidades de orientación más que de atención del caso:

Cuadro No. 21

Mecanismos según materia del caso atendido por la DNA

Nro.	Materia (tipo de caso)	Mecanismos
1	alimentos, tenencia y régimen de visitas	La Conciliación en la DNA
2	Normas de comportamiento y reconocimiento de filiación extrajudicial	Acta de compromiso
3	Inscripción extemporánea de nacimiento, matrícula oportuna, colocación familiar, entre otras	Acción administrativa
4	Delitos y faltas graves	La derivación vía denuncia

Fuente: Elaboración propia

Para este servicio la DNA requiere principalmente de los siguientes recursos:

Recursos
<p>Infraestructura</p> <p>Normativas y procedimientos aprobados por el MIMDES</p> <p>Recursos Humanos suficientes y capacitados</p> <p>Acreditación para realizar conciliaciones y funcionamiento de la DNA.</p> <p>Redes suficientes para la atención de casos</p> <p>Recursos económicos para garantizar su sostenibilidad</p>

La DNA debe disponer de todos estos recursos para poder satisfacer las expectativas del usuario y así poder cumplir con todas la consideraciones del servicio, para ello depende de cada Institución Promotora y del ente Rector del SNDNA que tenga los recursos necesarios para la atención de casos. Se ha obtenido que el 57% de las DNAs no se sienten parte del SNDNA, según los resultados de la encuesta, debido a que manifiestan las siguientes expectativas del ente rector, SDD-DINNA del MIMDES:

Cuadro No. 22

Expectativas de las DNAs con respecto al rol de la SDD-DINNA del MIMDES

Procesos	Expectativas
De política Institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer lineamientos políticos y estratégicos - Debe constituirse en un ente consultivo - Constituirse en un ente coordinador y promotor de los derechos del niño y del adolescente
De asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar capacitaciones especializadas y descentralizadas. - Establecer el sistema de monitoreo y seguimiento de las DNAs - Diseñar y gestionar subvención para material informativo de difusión y logístico. - Sistema de Información actualizado y confiable - Sistematizar y compartir las experiencias de las DNAs a nivel nacional.
De coordinación	<ul style="list-style-type: none"> - Gestionar recursos económicos para el sistema de DNAs. - Desarrollo de un sistema de comunicación permanente entre las DNAs. <p>Coordinar programas de sensibilización y establecer compromisos con otros sectores en el tema de defensa de los derechos de la niña, niño y adolescentes.</p>

Fuente: Encuesta aplicada

El problema más crítico que tienen las DNAs es alta rotación del personal, no todos son remunerados, y tienen escasos recursos

4.2.2.5. Mesa Interinstitucional del Servicio de Defensoría

Se constituye por Resolución Ministerial No. 766-2005.MIMDES, como un espacio promovido por la SDD, en la cual participan las diversas instituciones de la sociedad civil y del estado que promueven la creación, el desarrollo y el fortalecimiento de los diferentes modelos de DNA. Hasta diciembre 2000, la Mesa constituyó principalmente un espacio de intercambio de información y coordinación para la revisión del Plan de Desarrollo del Sistema Nacional de Defensorías y de la normativa. Actualmente la Mesa Interinstitucional viene desarrollando diversas actividades en beneficio de las defensorías, contando con un promedio de 40 integrantes.

4.2.2.6. Instituciones de Apoyo Externo (IAE)

La participación de las instituciones de apoyo externo, constituye una significativa fortaleza para el desarrollo de las DNAs, tanto por el apoyo técnico como financiero ejecutado. La percepción que tienen estas instituciones de las DNAs puede sintetizarse de la siguiente manera:

“Un espacio importante para la participación ciudadanía que sirve para sensibilizar la población en tema de la niñez y la adolescencia mediante redes de alcance nacional que trabajen por la vigencia y vigilancia social de sus derechos.

Las IAEs localizadas en Lima participan activamente en la Mesa Interinstitucional (antes Mesa de Trabajo) en la SDD-DINNA del MIMDES, y promueven y apoyan en las redes que se forman para la solución de los casos atendidos por las DNAs. Las redes funcionan de manera natural, pero muchas veces es necesario que se formalicen para dar mayor fluidez a la atención de los casos, es por eso que las IAEs trabajan

básicamente en base a coordinaciones, a continuación se detallan la IAEs que coordinan con la SDD-DINNA del MIMDES:

- COMUDENAS
- CORDEMUNAS
- Colectivo Nacional de Apoyo a las DNAs
- Comité Coordinador Metropolitano de las Tres OSBs por la Defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes,
- COMUPRODENICO,
- Fiscalía de Familia –MINISTERIO PÚBLICO
- Juzgado de Familia-MINISTERIO DE JUSTICIA
- PNP
- Centro de Medicina Legal
- Centros de Salud
- CEDISA
- Acción por los Niños
- ANR
- UNMSM-EAP de Trabajo Social
- WORLD VISION
- UNICEF
- SAVE HE CHILDREN
- Otros

Entre los logros podemos citar a:

- Intercambio de experiencia y materiales de capacitación
- Potenciación de recursos institucionales
- Desarrollo de un ejercicio de planificación nacional, regional o local.

4.3. Consolidación y Desarrollo del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente

El Sistema Nacional de Defensorías a la fecha no se ha consolidado en los términos que exige la normativa aprobada, y considerando los casi 16 años de trabajo sobre este tema el ente rector de este sistema.

La administración del SNDNA es deficiente o nula, pues el ente rector ha venido actuando como un organismo generador de normativas, que es importante para darle el soporte legal a la atención de los casos, pero no es suficiente, se requiere de propiciar la participación de los actores sociales del sistema y para ello la SDD-DINNA debe imponer un liderazgo organizacional que permita el posicionamiento y sostenibilidad del sistema. También debe generar o diseñar un plan estratégico concertado por los actores sociales y para esto deben existir los canales de coordinación y comunicación necesarios, con los puntos de control adecuados para que el servicio de todos los actores y en especial de la DNA sea de calidad.

Entonces la consolidación del SNDNA todavía se encuentra en proceso inicial, hay varios avances aislados pero es necesario de crear las estrategias adecuadas a través de la formulación del plan estratégico para el SNDNA y que este realice el efecto sombra hacia los demás planes de las IP y de las DNAs.

Cuadro No.23

Factores que intervienen en la Consolidación del SNDNA

Consolidación del SNDNA	Factores que intervienen
	Liderazgo de la SDD-DINNA
	Enfoque estratégico del Plan del SNDNA
	Modelo organizacional apropiado para el SNDNA y respectivo sistema de control

Fuente: Elaboración propia.

La Consolidación del SNDNA depende del grado de cohesión de los actores sociales, quiénes prestan servicio en todos los niveles organizacionales del sistema. Esta

consolidación será efectiva si es que el ente Rector, la SDD-DINNA del MIMDES logra la articulación óptima de los actores sociales que la conforman, la misma que se expresa en el grado de coordinación y comunicación que existe entre ellos. De la encuesta se ha podido determinar lo siguiente:

a) Sistemas de coordinación entre DNA e IP

Los canales de información se centran en reportes a través de informes y sistema de reuniones periódicas. A través de la encuesta no se ha podido detectar otros mecanismos de coordinación e intercambio en este nivel.

b) Sistema de Coordinación entre DNA y SDD-DINNA

Es escasa porque cada DNA depende principalmente de su respectiva IP, solo se vinculan en las invitaciones a las capacitaciones. De todos los modelos sólo las DEMUNAS reportan una mayor comunicación que los demás modelos.

c) Sistema de coordinación de la IP y la SDD-DINNA

También es escasa pues sólo existe un momento en el que se reúnen y coordinan, es en la Mesa Interinstitucional.

En general existe una desarticulación entre los diferentes actores sociales del SNDNA, porque la toma de decisiones se centra en Lima, lo cual muchas veces obstaculiza la llegada a las instancias a nivel nacional. En Lima están las instituciones de apoyo técnico y financiero, están las coordinadoras de defensorías, están las instancias de toma de decisiones y la comunicación con las que se encuentran al interior del país no es fluída, convirtiéndose en un obstáculo para que las autoridades regionales y locales asuman un mayor compromiso en relación a hacer vigentes los derechos de niñas, niños y adolescentes, a ello se agrega un compromiso débil de parte de las instituciones que constituyen las IAE y que aportan efectivamente al funcionamiento del sistema.

Cuadro No. 24

Niveles de decisión y de responsabilidad compartida en el SNDNA

No.	Nivel de Decisión	Acción	Unidades
1	Nivel Directivo	Técnico-normativo	SDD-DINNA del MIMDES
2	Nivel Funcional	Apoyo externo	Instituciones Promotoras(IP) Instituciones de Apoyo Externo (IAE)
3	Nivel Operativo	Ejecución del servicio	DNA
4	Nivel usuario	Usuarios (clientes)	Niñas, Niños y Adolescentes
5	Nivel donantes	Usuarios (proveedores)	Organizaciones internacionales, gobierno central, etc.

Fuente: Elaboración propia

La calificación negativa de la articulación que fomenta la SDD-DINNA del MIMDES reportada en los resultados de la encuesta, que solo un 22% de DNA tienen la articulación de los actores sociales para la atención de casos, es decir existen convenios con PNP, con Postas Médicas, con el Municipio, Albergues, Médico Legista, Juzgados de Familia, etc., para la atención de casos. Eso se muestra en la siguiente tabla de distribución de frecuencias.

Tabla No.03

Distribución de DNA entrevistadas de la muestra según opinión sobre el grado de articulación con los actores sociales del SNDNA para la atención de casos; Juliol-2008, Lima-Perú

Sobre la articulación de los actores sociales del SNDNA	fi	hi
Si existe	32	0,22
Existe a medias	77	0,52
No existe	39	0,26
Total	148	1,00

Fuente: Elaboración propia.

Las consecuencias de la falta de una articulación entre las DNAs y los distintos elementos del SNDNA redundan en:

- Débil liderazgo de la SDD-DINNA del MIMDES
- Ausencia de un enfoque estratégico del Plan de la SDD-DINNA del MIMDES
- Carencia de un modelo organizacional y un sistema de control que sea capaz de disponer de un sistema de información adecuado en la SDD-DINNA del MIMDES.

4.3.1. Sobre la demanda del servicio de la DNA

Actualmente no se ha podido detener el incremento de denuncias de casos ante las DNAs, en su mayoría debido a la violencia familiar, social y sexual, tema que se ha extendido de manera creciente y se ha constituído debido a los múltiples y complejos factores económicos, sociales, culturales y éticos que determinan este problema. Se puede observar que el 39% de los casos que se presentan son Orientaciones de conducta, para asesoría de trámites de derecho al nombre, a la educación, etc. El 21% corresponden a alimentos. Sobre los casos de maltrato y el delito de violación estos no son reportados a las DNA por dos motivos, el primero porque no confían en la DNA pues saben que ella solo registrará el caso, le orientará y luego derivará el caso a la DEMUNA y de ahí seguirá todo el trámite ante el Ministerio Público, con el examen del médico legista, el segundo porque estos casos se dan en el seno familiar y tratan de que quede ahí.

Cuadro No.25

Distribución de Casos Periodo Enero-Diciembre 2008según materia; Julio 2009,

SDD-DINNA del MIMDES

Materia	TOTAL	% según tipo de caso
Orientaciones	81,827	39%
Alimentos	44,013	21%
Atención psicológica	18,129	9%
Otros	12,072	6%
Tenencia	10,016	5%
Régimen de visitas	9,035	4%
Inscripción nacimientos	8,958	4%
Reconocimiento voluntario de filiación	7,15	3%
Maltrato Infantil	6,308	3%
Normas de comportamiento	5,212	2%
Violencia familiar	3,735	2%
Abandono de hogar	3,032	1%
TOTALES	209,487	100%

Fuente: Ficha informativa del trabajo de las Defensorías del Niño y del Adolescente

Base : 353 DNA que devolvieron el REGISTRO UNICO DE DATOS de la SDD-DINNA del MIMDES

Periodo del 01 de enero al 31 de diciembre del 2008.

Cuadro No.26

Distribución de Casos Periodo Enero-Diciembre 2008según modelo de DNA que

atendió el caso; Julio 2009, SDD-DINNA del MIMDES

DEMUNA (Distrital)	DEMUNA (Provincial)	DNA escolar	Otros	DNA parroquial	DNA comunal	DNA de centro poblado	TOTAL
50%	46%	1.3%	1.2%	0.7%	0.5 %	0.3%	100%
104,046	97,024	2,79	2,448	1,527	1,118	534	209,487

Fuente: Ficha informativa del trabajo de las Defensorías del Niño y del Adolescente

Base : 353 DNA que devolvieron el REGISTRO UNICO DE DATOS de la SDD-DINNA del MIMDES

Periodo del 01 de enero al 31 de diciembre del 2008.

La demanda de atención por parte de los usuarios ha sido creciente, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro que reporta 91, 476 casos en el año 2005 y 209,487 en el año 2008, según las estadísticas de las DNA que han cumplido con registrar su información a la SDD-DINNA del MIMDES

Los usuarios del servicio, es decir todas las niñas, los niños, adolescentes y adultos que utilizaron el servicio alguna vez afirman que la comunidad está perdiendo la fidelización de los usuarios y esto debido básicamente a la falta de recursos, tanto en recursos humanos como materiales y en infraestructura, aplicando mayormente derivaciones de casos por no tener la capacidad instalada necesaria para la atención del caso. Esto lo podemos apreciar en la siguiente tabla de distribución de frecuencias, en la que se nota escaso recurso humano, pues sólo el 10% de las DNA entrevistadas tienen su recurso humano completo.

Tabla No.04

Distribución de los usuarios adultos después de haber sido atendidos por la DNA según la plana de personal completa que tiene la DNA; Julio 2008, Lima-Perú

Plana de personal completa de la DNA	fi	hi
Responsable-Defensor-Promotor y profesionales (psicólogos, abogados y asistente social, etc.)	15	0,10
Responsable-Defensor-Promotor	21	0,14
Responsable-Defensor	49	0,33
Responsable y ala vez hace las veces de Defensor	63	0,43
TOTAL	148	1,00

Fuente: Resultados de la encuesta aplicada.

Los recursos humanos no están actualizados y esto influye en que solamente un 25% de DNA su personal conozca perfectamente sobre las normativas y los procedimientos para la solución del caso.

Tabla No.05

Distribución de los usuarios adultos después de haber sido atendidos por la DNA según grado de conocimiento del Defensor sobre la atención de casos; Abril 2008, Lima-Perú

Opinión sobre el grado de conocimiento del Defensor	fi	hi
(A) Conoce perfectamente	37	0,25
(B) Conoce a medias y tiene que estar constantemente consultando las leyes, normas y directivas sobre el tema.	42	0,28
(C) No conoce y solamente toma apuntes para consultar con el Responsable de la DNA	37	0,25
(D) No resuelve y deriva el caso a otra DNA	32	0,22
TOTAL	148	1

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado la infraestructura del ambiente de atención de casos requiere ser atendido, pues este es un recurso muy importante porque da confianza al usuario para reportar su caso, sólo un 26% tiene las condiciones de privacidad.

Tabla No.06

Distribución de los usuarios adultos después de haber sido atendidos por la DNA según las condiciones de privacidad del ambiente para la atención de casos; Julio-2008, Lima-Perú

Condiciones de privacidad del ambiente de atención de la DNA	fi	hi
Tiene condiciones de privacidad	39	0,26
No tiene condiciones de privacidad	64	0,43
Se encuentra en proceso de mejora	45	0,30
TOTAL	148	1,00

Fuente: Elaboración propia.

Sobre los recursos materiales que deben entregar durante la atención de casos para la difusión de los derechos del niño y del adolescente y especialmente para la prevención Sólo un 12% entregan material informativo y didáctico para la atención de casos.

Tabla No.07

Distribución de los usuarios adultos después de haber sido atendidos por la DNA según opinión sobre la entrega de material informativo y didáctico para la atención del caso; Abril-2008, Lima-Perú

Situación de la entrega de material informativo, guía y didáctico	fi	hi
Si entregan durante y después de la atención del caso	18	0,12
Sólo entregan a solicitud	35	0,24
La entrega es muy escasa	44	0,30
No entregan ningún material informativo	51	0,34
TOTAL	148	1,00

Fuente: Elaboración propia.

Un caso resuelto necesita que tenga seguimiento necesariamente, pues los agresores están en el seno familiar y muchas veces en el barrio, por eso es necesario que la DNA realice el seguimiento del caso para garantizar el restablecimiento del niño o adolescente cuyos derechos han sido vulnerados. Es preocupante que la escasez de recursos permitan que solo un 11% de DNA realice seguimiento de caso, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla No.08

Distribución de los usuarios después de haber sido atendidos por la DNA según si el caso resuelto ha tenido seguimiento; Julio-2008, Lima-Perú

Seguimiento del Caso	fi	hi
Si	17	0,11
No porque no existe facilidades administrativas	39	0,26
A medias por los escasos recursos	43	0,29
No porque no lo aplican en la DNA	33	0,22
No porque no era necesario por el tipo de caso	16	0,11
Total	148	1,00

Fuente: Elaboración propia.

4.3.2. Capacidad de gestión de la SDD-DINNA del MIMDES

Según los resultados de las encuestas y entrevistas 2001⁷⁶; y también a los resultados de nuestra encuesta aplicada a los actores sociales del SNDNA en julio 2008, han reportado casi la misma situación. Para los fines de nuestra tesis, resulta altamente beneficioso contar con información que nos permite deducir el nivel de afectación que sufren las políticas sociales sobre el tema de niñez y adolescencia, y la propia capacidad y calidad institucional al carecer de una gestión o administración estratégica que le permita desarrollar eficientemente su rol de ente coordinador y nucleador de las iniciativas desarrolladas por los actores sociales que conforman el SNDNA.

La capacidad de gestión de la SDD-DINNA del MIMDES se relaciona con el grado de consolidación del SNDNA, expresado en el grado de articulación de todos los actores sociales que participan en las redes sociales para fines del servicio. Esto bajo una comunicación y coordinación fluida con los demás actores sociales, propiciando el posicionamiento, la sostenibilidad y la concertación de todos los actores sociales, y todo esto dará como resultado el desarrollo de este sistema, es decir, la mejora continua del servicio de la DNA como actor principal del SNDNA.

4.3.2.1. Liderazgo de la SDD-DINNA del MIMDES en el SNDN

Liderazgo del ente rector como factor influyente en el posicionamiento y sostenibilidad de las Defensorías del Niño y del Adolescente (competitividad) se ha medido por el grado de reconocimiento de la comunidad sobre el servicio de la DNA, también por la fidelidad de los usuarios, por el grado de gestión de convenios de cooperación técnica para efectos de proveer de financiamiento.

Las Instituciones Promotoras reconocen en un 40% a la SDD-DINNA del MIMDES como ente rector, y el motivo de reconocimiento es únicamente por la producción de

⁷⁶ PROMUDEH, “Estudio de Evaluación de las Defensorías del Niño, ADP No. 009-2001-Promudeh, Junio 2001. Investigador Juan Raúl Contreras Sepúlveda.

normativas legales. La comunidad desconoce la existencia de la DNA, sólo un 37% han contestado que si tienen conocimiento del servicio. Los CEM están compitiendo con la DNA, y a pesar de tener poco tiempo de funcionamiento, hace cuatro años, y de la limitada área geográfica de acción, ha logrado posicionarse más en la comunidad. Otro aspecto que hay que tomar en cuenta es el reducido número de DNA que reporta con la devolución de los Formatos de Registro Unico de Estadísticas Continuas, pues como se puede apreciar en el siguiente cuadro, sólo reportan en promedio menos del 40%, dificultando con esto la comunicación y coordinación con las DNA a nivel nacional, pues el ente rector no tiene filiales en las regiones.

Cuadro No. 27

Número de casos según año; DNA's que reportaron informe anual a la SDD-DINNA del MIMDES

Año	Total de casos	Nro. de DNA que reportó información	Nro. de DNA registradas
2008	209,487	353	1, 550
2007	177,500	400	1, 600
2006	166,803	445	1,727
2005	91,476	238	1,666

Fuente: Elaboración propia

4.3.2.1.1. Capacidad de posicionamiento de la SDD-DINNA dentro del SNDNA

Las opiniones de los clientes, tanto directos (socios o donantes) como indirectos (usuarios, comunidad en general), ha determinado de que el grado de posicionamiento que tiene el SNDNA a través del servicio de la DNA es bajo, con un 32%, esto debido a que la SDD-DINNA no tiene un programa de posicionamiento sobre la comunidad, pues no está utilizando la fortaleza de estar ubicada en el MIMDES, unidad que la comunidad espera que solucione los problemas de la familia. Parte de este problema lo

origina la propia institución al crear otras instituciones, como los CEM, que también funcionan a nivel nacional, distraendo de esta manera las actividades a favor del posicionamiento del servicio de la DNA.

La SDD-DINNA no parece estar conciente que tiene como competidores a instituciones externas y algunas internas que impiden que lidere el sistema, tales como:

- ONG's : Acción por los Niños;
- Programa “Ayuda Mujer”;
- Programa “Contra la Violencia Familiar”.

Del análisis y de las entrevistas aplicadas a la muestra seleccionada se ha obtenido lo siguiente:

- Inexistencia de un plan común de fortalecimiento de imagen de la DNA en su conjunto, que garantice la “fidelización del servicio” en la comunidad. Sin embargo, una primera etapa estaría dada por los espacios corporativos implementados por los diferentes modelos de DNAs, como son las CORDEMUNAS, CCM y USES, entre otros.
- La posibilidad de lograr mejores estándares de posicionamiento para las DNAs se ve afectada por la existencia de algunos puntos críticos en su funcionamiento, como son: la excesiva rotación y/o ineficiente selección del personal, reducido horario de atención al público, ausencia de servicios profesionales, etc.
- Las IAE e IP coinciden en reconocer en las DNAs, importantes fortalezas que pueden constituirse en aspectos claves para su posicionamiento en el conjunto de la sociedad civil: la gratuidad en la atención, la cercanía física a la población, espacio para la participación ciudadana, etc.

En general, un primer factor en contra del posicionamiento de la SDD-DINNA es su carencia de un plan de fortalecimiento de imagen de la DNA en su conjunto, aunque existen espacios corporativos ganados e implementados por los diferentes modelos de DNA'S, como son las CORDEMUNAS, CCM y USES, entre otros.

El posicionamiento de las DNA's se ve también afectado por la existencia de puntos críticos en su funcionamiento, como son: la excesiva rotación y/o ineficiente selección del personal, el reducido horario de atención al público y la ausencia de servicios profesionales.

En cambio, las DNA's poseen fortalezas que pueden constituirse en aspectos claves para su posicionamiento en el conjunto de la sociedad civil: la gratuidad en la atención, la cercanía física a la población, un espacio para la participación ciudadana, etc.

Sin embargo, los esfuerzos por lograr un plan común de fortalecimiento de la imagen de la DNA dentro del Sistema aún no ha sido llevado a cabo de manera sistemática y programada por el ente rector.

En contrapartida, un aspecto positivo a tener en cuenta es la capacidad de respuesta que tiene la SDD-DINNA, gracias a las DNA's que conforman el SNDNA, en posesión del Formulario de Registro de Estadísticas Continuas, que da cuenta del estado de situación de cada una de ellas, y que permite gestionar a la SDD para poder proveer de los recursos necesarios para que puedan dar el servicio.

Asimismo, las instituciones de apoyo externo e instituciones promotoras coinciden en reconocer en las defensorías importantes fortalezas de posicionamiento que pueden constituir la base de un subsistema sólido de Defensorías y su posicionamiento en el conjunto de la sociedad civil, debido a:

- Ser un vínculo entre el Estado y la sociedad civil;

- Constituirse las DNA's en un espacio creador y con reconocimiento social;
- Constituirse en parte de los gobiernos municipales;
- Dar oportunidad de colocar el tema de la niñez y adolescencia en los gobiernos locales;
- Ofrecer servicios gratuitos y facilidades de acceso;
- Permitir conciliación extrajudicial con título de ejecución;
- Poder involucrar de la población en la reivindicación de sus derechos;
- Poseer una normatividad;
- Contar con un sistema fácilmente replicable;
- Poder activar canales de sensibilización a la población, y estimular voluntades de denuncia de casos de vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes;
- Propiciar cambios positivos en la conducta en la mujer;
- Ser una alternativa de crecimiento personal, mejora de la auto imagen y la adquisición de status de autoridad, gracias a su condición de espacios de participación ciudadana.

4.3.2.1.2. Capacidad de sostenibilidad institucional del Sistema Nacional de Defensoría del Niño

Según el análisis de los resultados del Estudio de Evaluación realizado en el 2001, y las recientes entrevistas realizadas a los actores sociales y usuarios del servicio de la DNA, podemos indicar que la sostenibilidad del SNDNA está disminuyendo debido:

- a) Escasa disponibilidad de recursos presupuestales. Casi un 63% de las IP afirman que se hacen cargo de los gastos operativos de sus DNA's. Asimismo, se ha podido comprobar que algunas IAE se encuentran enfrentando serias

dificultades presupuestales por agotamiento de los recursos de la Cooperación Internacional, o porque estos son insuficientes.

- b) La normatividad no se ajusta a las necesidades del servicio de las DNA, en la medida que requiere cada localidad y cada región por efecto de la multiculturalidad que tiene el Perú, según manifiestan el 41% de las DNAs de la muestra.
- c) La alta rotación del personal de las DNA's afecta su credibilidad y desarrollo, originando vacíos que la comunidad de usuarios la calificada como abandono del servicio.
- d) Los bajos salarios, las expectativas no satisfechas, la carencia de políticas de incentivos y la sobrecarga laboral, impulsa a muchos defensores a hacer abandono de las DNA's.

A nivel de las Defensorías, la posibilidad de lograr mejores estándares de posicionamiento encuentra dificultades que afectan la dinámica de las defensorías, tales como:

- Carencia de ejes estratégicos de la SDD, lo que ha afectado su rol de liderazgo y conducción.
- Ausencia de lineamientos de trabajo diferenciados de las instituciones de apoyo externo (IAE) y las instituciones promotoras (IP), que deben ser proporcionadas por la DINNA-SDD.
- Significativa desviación de los esfuerzos de la DINNA y la SDD hacia atenciones directas de casos, pues esto es de competencia de las DNA's.
- Carencia de recursos financieros de tipo instrumental y/o de personal capacitado, que han impedido que la SDD pueda dar curso a la identificación y

sistematización de las mejores prácticas en defensorías, a través del Sistema Nacional de Defensa.

- Deficiencia en la capacidad de coordinación o de trabajo asociado con las Instituciones Promotoras para proyectos en conjunto.
- Insatisfactorio nivel de coordinación del MIMDES con las Instituciones de Apoyo Externo. Existen dificultades atribuidas a una débil presencia del ente rector, cuyo rol debe ser redefinido en términos de lograr una mayor institucionalización de las DNA en el país. No se han logrado remontar importante puntos críticos como la vigilancia social, el sistema de capacitación, el sistema de seguimiento, monitoreo, evaluación y el sistema de mejoramiento continuo del servicio de la DNA.
- Finalmente, el trabajo formalizado en redes aparece relativamente débil. Solo un 40% de las DNA's evaluadas declaran estar participando activamente en redes. Las DNA's, por lo general, tienden a establecer mecanismos relacionales con otras instituciones promotoras buscando con ello fortalecer sus capacidades institucionales.

No obstante a pesar de estas dificultades, las DNA's se han constituido en un importante soporte de recursos humanos sostenibles para su funcionamiento permanente, pues queda demostrado que más lo hacen por “mística y vocación de servicio” que por la remuneración, la cual es exigua. Esto ha originado que casi un 50% lo constituyen servicios unipersonales en las Defensorías, lo cual constituye un riesgo para la sostenibilidad de las mismas, porque no se brinda un servicio completo e integral.

Pese a todo, las DNA's han avanzado en su proceso de institucionalización al interior de su IP, lo cual se ve reflejado en su reconocimiento por la Ley Orgánica de

Municipalidades, las Ordenanzas Municipales, los Acuerdos de Concejo Parroquial, el Reglamento Interno del Centro Educativo, etc.

4.3.2.1.3. Análisis del grado de concertación de los actores sociales en la formulación del Plan de la SNDNA

De la revisión documental y de las encuestas se ha podido concluir que existen planes aislados, es decir, la SDD-DINNA ha desarrollado planes que no han tenido la concertación debida a nivel nacional, pues un 85% de las DNA's entrevistadas desconocen los objetivos y las metas del Plan Estratégico del ente rector. Por otro lado, el 48% de las IPs manifiestan que no han participado en la formulación del Plan. Y un 75% de las IPs afirma que no han sido llamados para participar en la formulación del Plan del SNDNA. De los planes revisados se ha encontrado que ellos no se relacionan y no produce el "efecto sombra" sobre los demás planes de las instituciones del nivel ejecutivo y nivel operativo. Esto se debe a la manera como se ha formulado los planes estratégicos del ente rector, que no ha podido propiciar una mayor participación de los integrantes de la Mesa Interinstitucional que se instala en la SDD-DINNA. La coordinación para la participación en la formulación del plan es vital para implementar el enfoque estratégico en el Plan para el SNDNA, entonces analizaremos la opinión de las instituciones promotoras seleccionadas en la muestra.

En general, los Planes Estratégicos del MIMDES han sido realizados con mínima participación de los actores sociales del SNDNA. El primer Plan que ha tenido el MIMDES, es el Plan Estratégico 2000-2005, en el cual se planteó como Objetivo estratégico contribuir a un adecuado desarrollo sicosocial de la niña, el niño y el adolescente en el marco de un entorno familiar y social saludable. En función a este

horizonte, y teniendo en cuenta su visión y misión y la estrategia institucional, hemos encontrado lo siguiente:

- La responsabilidad principal para alcanzar este objetivo recae directamente en la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes (DINNA), que a su vez tiene como unidad ejecutora la Sub-Dirección de Defensoría del Niño y Adolescente (SDD), la que forma parte de la Dirección General de la Familia y la Comunidad, órgano de línea del Despacho Viceministerial de la Mujer.
- Sin embargo, los lineamientos estratégicos referidos a la DINNA y las relaciones de ésta con la SDD, aparecen extremadamente diluidos y no precisos respecto al Plan Estratégico 2000-2005 del MIMDES. La carencia de planteamientos estratégicos a nivel gerencial y políticas definidas en la esfera de lo técnico-normativo, afectó la dirección técnica de la DINNA-SDD, lo que condujo a iniciativas como la elaboración por parte de la OD de su propio Plan Estratégico, sin correlato con el Plan Institucional.

La debilidad o carencia de una dirección estratégica del Sistema Nacional de Defensorías, de acuerdo a lo establecido como requerimientos en el Plan Estratégico, ha provocado consecuencias diversas en las cuatro instancias donde operan los diversos actores sociales involucrados en el Sistema Nacional de Defensorías. Esto supone alteraciones:

- A nivel de las Instituciones de Apoyo Externo;
- A nivel de las Instituciones Promotoras;
- A nivel de las Defensorías, propiamente tal;
- A nivel de los clientes finales.

Asimismo, en general, encontramos la existencia de planes de trabajo desarticulados del plan de trabajo institucional, la ausencia de procedimientos de monitoreo y

seguimiento de las actividades, incluso como parte de la labor de seguimiento a los casos sociales. La estrategia institucional que ha venido aplicando el ente rector para el logro de un plan de concertación ha sido débil, de carácter aislado o desvinculado de las demás instituciones que lo conforman, y con carencias de ejes estratégicos para todo el SNDNA, pues como se puede apreciar en los cuadros estadísticos. Los Planes Estratégicos que ha venido elaborando desde el año 2000 contó con escasa participación de los actores sociales. Como resultado hemos tenido a la fecha una desarticulación de los planes en los tres niveles de la arquitectura organizacional. Según los resultados del periodo de análisis podemos observar que la participación de los IP y también de las DNA es escasa, pues únicamente parece que los Planes Estratégicos se han planteado individualizando el accionar de cada unidad organizacional, incluyendo a la propia DNA, quien cumple únicamente actividades de su Plan Operativo. El supuesto es que la calidad ha de ser un objetivo de alta prioridad en la planificación; si se logran los objetivos de calidad, será más fácil alcanzar otros objetivos relacionados con ella. En su conjunto, los planes de una organización son los instrumentos primarios para hacer frente a los cambios en su medio ambiente.

Para tales fines se ha tenido que elaborar el siguiente FODA tal como se indica en el cuadro siguiente, el que sintetiza el análisis que ha requerido este análisis pues como se puede observar se ha analizado desde ambos contextos interno y externo por la misma naturaleza del servicio, dado que involucra a servicios de otras instituciones externas al MIMDES.

Cuadro No. 28

DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO: MATRIZ FODA DE LA SDD-DINNA DEL MIMDES

MICROAMBIENTE	
FORTALEZAS (F)	DEBILIDADES (D)
Suficiente marco normativo y definición de las políticas de protección de los derechos del niño, niña y adolescente enmarcados en la Convención Internacional sobre los derechos del niño vigente desde 1990.	Débil liderazgo de la SDD-DINNA del MIMDES en la coordinación intersectorial con las instituciones promotoras que conforman la Mesa Intersectorial y las instituciones de apoyo externo.
Experiencia técnica acumulada por el equipo de la Sub Dirección de Defensoría del Niño y del Adolescente (SDD-DINNA).	Ausencia de un Plan Estratégico que dirija las actividades del ente rector del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente.
Identificación y compromiso del personal de la SDD-DINNA para la mejora permanente de la gestión organizacional.	No existe coordinación en las acciones de las Instituciones Promotoras (IP), situación que tiende a duplicar y dispersar esfuerzos de la SDD-DINNA (Acción por los Niños, J.M. Arguediano, DELCEDISA)
La Ley del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente que constituye un programa presupuestal del Ministerio de la Presidencia.	Asignación insuficiente de presupuesto para la SDD-DINNA
Existencia de un Plan Nacional de la Infancia 2002-2010	Carencia de tecnología de información que conecte a las IP a nivel regional y a las DNA's.
	Carencia de representantes intermediarios de la SDD-DINNA a nivel nacional que permita mejorar la relación de las DNA's.
	La alta rotación de personal en la SDD-DINNA, las IP y las DNA's retrasa el cumplimiento de los objetivos y afecta el aprendizaje organizacional.
	Escaso monitoreo y evaluación de la gestión del ente rector SDD-DINNA pues el primer avance a través de la implementación del Sistema de Estadísticas Continuas todavía es limitado.
MACROAMBIENTE	
OPORTUNIDADES (O)	AMENAZAS (A)
Contexto normativo internacional que reconoce los derechos del niño, niña y adolescente y el Perú ha ratificado desde 1996.	Escasez y asignación insuficiente del presupuesto para la SDD-DINNA del MIMDES.
La política social del Estado que centra su interés en la problemática de la niñez y la adolescencia, priorizando los que se encuentran en situación de riesgo.	El crecimiento de DNA's en diversos lugares sin contar con una propuesta de posicionamiento y de sostenibilidad adecuada.
El proceso de descentralización del Estado.	Poca capacidad de articulación a redes con instituciones de apoyo externo para la atención de casos.
Interés de cooperación internacional para trabajar los Convenios de apoyo económico	Presiones políticas por parte de las regiones que podrían distorsionar el proceso de descentralización a nivel de regiones y macro-regiones.
El Acuerdo Nacional de Gobernabilidad (Cara Social)	Organizaciones gubernamentales (Defensoría del Pueblo) y externas realizan actividades similares a las del SNDNA, dejándole sin presencia a la SDD-DINNA y al SNDNA en la comunidad.
Presencia de organizaciones juveniles y de niños desde el Congreso. Acuerdos internacionales que promueven la protección y promoción de derechos del niño y del adolescente.	
Existen algunos espacios de concertación de los actores sociales privadas y públicas a nivel local, aunque todavía regional ni nacional.	
Vigencia de una cultura de trabajo por la infancia, grupo social de reciente creación por las condiciones económicas, sociales y culturales.	

Fuente: Elaboración de la investigadora

Y también se ha elaborado el siguiente análisis Six sigma tal como se muestra en el siguiente cuadro, el cual nos ha permitido esbozar el mapa estratégico que presentaremos en la prueba de hipótesis.

Cuadro No. 29

ANALISIS SIX SIGMA

NIVEL ORGANIZACIONAL	UNIDAD ORGANIZACIONAL	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
DIRECTIVOS	SDD-DINNA	1. Lograr un aumento del presupuesto de la SDD a nivel del gobierno central, así como con fuentes externas de organizaciones nacionales e internacionales.
		2. Consolidar el SNDNA como parte del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente.
		3. Lograr el posicionamiento de la SDD dentro del sub sistema el SNDNA. Y de la DNA en su respectiva comunidad.
		2. Satisfacción de los representantes de cada IP y a través de ellas a las DNA's en el SNDNA.
		3. Satisfacción del usuario primordial que son los niños, niñas, y el adolescente.
		5. Lograr la satisfacción del personal de la SDD y de los miembros de la Mesa Interinstitucional.
		6. Implementar un modelo organizacional para el soporte del SNDNA
		7. Implementar un sistema de control de gestión para monitorear y evaluar el servicio.
INSTITUCIONES PROMOTORAS	IP Escolares	Contar con una asignación presupuestal para la coordinación y gestión de la DNA escolar.
		Contar con un personal docente capacitado y con disponibilidad de horas como parte de su carga.
		Disponer de las normativas para la atención de casos.
	IP Municipales CORDEMUNAS	Contar con el presupuesto necesario para satisfacer las necesidades de las instituciones Municipales.
		Desarrollar y fortalecer la CORDEMUNAS a nivel Regional para el fortalecimiento organizacional.
	IP Parroquiales	Contar con una asignación presupuestal desde cada Arzobispado según las necesidades prioritarias de las DNA's de su jurisdicción.
		Promover la participación de las personas de la comunidad en tareas de la DNA Parroquial.
	IP Comunes	Contar con asignación presupuestal por parte de la SDD-DINNA
		Recibir capacitación permanente para poder realizar efecto multiplicador a las DNA's.
		Asignar los recursos necesarios para la coordinación con las DNA's de su comunidad
		Acceder a la articulación o redes formales que gestiona la SDD-DINNA para facilitar la atención de casos de las DNA's comunes.
DNA		Formalizar a todas las DNA que se encuentren acreditadas.
		Contar con el número de personal necesario para la atención de casos.
		Contar con un personal capacitado e idóneo para la atención de casos.
		Contar con la Infraestructura y mobiliario suficiente para la atención de casos
		Disponer de una articulación formal de los organismos necesarios para cada tipo de caso y así facilitar la derivación de casos.
		Tener el posicionamiento en su comunidad
		Disponer de presupuesto para garantizar su sostenibilidad
		Contar con los recursos económicos necesarios para realizar el seguimiento de casos.

Fuente: Elaboración propia.

4.3.2.1.4. Análisis del modelo organizacional que soporta el SNDNA

Después de la revisión documental de organigramas de los actores sociales principales que conforman la SNDNA y considerando los requerimientos para el funcionamiento del sistema, podemos afirmar que el ente rector, SDD-DINNAA del MIMDES no ha planteado un adecuado modelo organizacional que permita y facilite la comunicación interna a través de los canales adecuados con todos los actores sociales, a pesar de que estas unidades no dependen del MIMDES

Desde el año 2004, y por Decreto Supremo N° 011-2004-MIMDES, quedó aprobado el organigrama estructural del MIMDES, en el que la unidad orgánica es la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes (DINNA), la que hasta el 2003 se denominó Gerencia de Promoción de la Niñez y la Adolescencia (GPNA), gerencia que contaba con la Oficina de Defensorías (OD). En la actualidad, la DINNA tiene como unidad ejecutora la Sub-Dirección de Defensoría del Niño y Adolescente (SDD), la que forma parte de la Dirección General de la Familia y la Comunidad, órgano de línea del Despacho Viceministerial de la Mujer. Cuenta además con la Sub-Dirección de Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia.

La Sub-Dirección de Defensorías coordina y orienta el trabajo de las Defensorías del Niño y del Adolescente (DNA's) en el ámbito nacional, y la única coordinación que ha planteado es a través de la Mesa Interinstitucional, la que no permite establecer los canales de comunicación fluida y en permanente, con el ente rectos. Así mismo no existen los controles necesarios para la toma de decisiones, se encuentran aislados en Lima y esto se agrava mucho más en las demás regiones del país, empeorando en las zonas fronterizas.

- **Arquitectura o Estructura Organizacional**

En general, el organigrama de las Defensorías del Niño y del Adolescente no es muy complejo, aunque se detecta que crece conforme se va consolidando la institución. En algunos casos dicho crecimiento es desordenado, es decir, no crece en forma integrada como sistema sino dentro del ámbito de acción de cada Institución Promotora. Un factor que influye en esta característica es el hecho de la politización de la institución, especialmente si los altos responsables “pertenecen” a fracciones políticas distintas y han sido nombrados en tal condición.

Por lo visto, se evidencia la falta de un diseño y una adecuada descentralización territorial de las labores de las Defensorías, lo cual está vinculado a los recursos económicos disponibles, que faciliten así la obtención de las denuncias y la cercanía con los problemas reales

Todavía no se ve resultados de la consolidación de la redes, recursos vital para la consolidación del servicio de la Defensoría, porque hasta el momento la organización que se practica impide una mejor calidad del servicio.

- **Procesos y procedimientos**

En la mayor parte de los casos, los procesos y procedimientos de las Defensorías se encuentran en una fase inicial de su formulación y medición, con un comportamiento más reactivo que proactivo, que indicaría un proceso de maduración y consolidación de la Institución Promotora a la que pertenecen. Otro aspecto importante es el que los procesos no tienen indicadores de medición, situación que agrava la retroalimentación, al no existir información sobre la calidad del proceso, ni de la documentación necesaria para poder evaluar el proceso y los procedimientos.

En consecuencia, se evidencia la necesidad de establecer instrumentos permanentes y automatizados que permitan conocer el grado de cumplimiento de las resoluciones y

recomendaciones de las Defensorías con el fin de poder realizar una evaluación fiable del grado de eficacia de la actuación de la institución y lograr la óptima verificación de su grado de cumplimiento. Es imprescindible llevar un seguimiento detallado de las consecuencias de las resoluciones y recomendaciones, para reincidir en los casos. Los cuadros de mando y los sistemas de gestión integrada de procedimientos pueden ser instrumentos que faciliten la labor recomendada.

- **Recursos humanos, infraestructura y materiales**

Es habitual que el núcleo original esté formado por personas que trabajaban en organizaciones pro derechos humanos, y por lo tanto siga una pauta de permanencia en el organismo; en tanto que el personal directivo suele pasar por diversos escalones administrativos del organismo. Esta situación garantiza la capacitación del personal y asegura una cultura organizativa coherente con la misión de la institución promotora.

La mayor parte del personal ha ingresado en las Defensorías siendo muy joven y ha ido aprendiendo su trabajo y ascendiendo a lo largo del tiempo; otros de mayor edad han venido atraídos por el perfil de la Defensoría, determinando de esta manera que la cultura del organismo es un criterio determinante a la hora de valorar la permanencia en la organización.

En general, los responsables de los departamentos y las áreas están muy identificados con su trabajo, al que dedican largas jornadas diarias, y se suele respirar en las Defensorías un cierto aire “vocacional”.

Las retribuciones remunerativas son muy desiguales entre Defensorías y, especialmente, dentro de ellas, se ha llegado a detectar una gran diferencia salarial entre los diversos cargos de la Defensoría.

Se observa un perfil excesivamente centrado en la formación jurídico-formal. Sin embargo, algunas Defensorías, pocas, han comenzado a formar equipos

pluridisciplinarios. No se han detectado programas de formación permanentes ni pluridisciplinarios en las Defensorías, esto puede ser un factor crítico para la consolidación de las instituciones.

Es casi nulo el uso de recursos externos (las Universidades, las ONG's, etc.) para realizar determinadas tareas referidas al personal, originando la pérdida paulatina de la puesta al día de los conocimientos y soluciones, especialmente si se añade a la inexistencia de programas específicos de la formación.

4.3.2.1.5. Análisis de los indicadores de desempeño del SNDNA

El análisis del proceso de Monitoreo y de Evaluación que se ha aprobado y dirige el ente rector, no ha tenido el efecto esperado por la SDD-DINNA, pues debido a los escasos recursos que dispone, sólo se está cumpliendo en un 31% abarcando solo a Lima Metropolitana.

No hay sistema de control en cada nivel, sólo se hace con formatos e informes que solicita la SDD-DINNA del MIMDES sobre el desempeño de cada actor en su nivel organizacional correspondiente en el SNDNA. La otra forma es a través de los reportes que hacen las instituciones que conforman la Mesa Interinstitucional, pero esto es limitado a un 22% del total de las DNAs a nivel nacional.

La ausencia de Asistentes Sociales y otro personal similar para las visitas de campo. No existe la medición del control de la calidad del servicio que vienen brindando las DNA's y las IP's; únicamente en las escasas visitas por parte del personal de la SDD a las DNA's se analiza aspectos generales vinculados a su registro como DNA. Esto, explican, se debe a falta de presupuesto disponible.

También se ha podido constatar que existe mucha irregularidad en los reportes de avances del Plan de Trabajo de la Defensoría hacia la SDD-DINNA del MIMDES.

Tampoco se han establecido los mecanismos de control a nivel de las IP correspondientes, que permitan realizar la vigilancia social sobre el desempeño de las Defensorías del Niño y el Adolescentes, y estas a su vez puedan reportar a la SDD-DINNA del MIMDES para la aplicación de medidas correctivas. En general, no se ejerce el control de calidad de los servicios brindados.

A continuación se detalla los resultados obtenidos:

- En ambos procesos se ha encontrado que el control no es planificado ni organizado en los niveles organizacionales de este sistema;
- El control no se realiza, es decir, no forma parte de las tareas operativas o rutinarias, sino que es esporádica y se hace a pedido de los directivos del MIMDES;
- La evaluación es parcial y únicamente a nivel de avance del plan de trabajo; además es esporádica, pues ha producido estudios de evaluación pero como una consultoría externa, y no como parte de las actividades programadas por la Mesa Interinstitucional. Esta actividad se realiza a nivel documental y se encuentra vinculada al Plan de Trabajo, pero no obedece al desempeño estrictamente del servicio; es decir, en todo el proceso principal que es el de atención de casos por parte de las DNA's. Comparando el desempeño con el estándar establecido, encontramos que los estándares establecidos sólo son los que corresponden a las normativas que ha emitido la SDD-DINNA del MIMDES, y los que de manera forzada podremos tomar como estándares, pero no existen para evaluar o medir el desempeño de los defensores a la hora de brindar el servicio.
- No se ha encontrado que se realice mejoras o las acciones correctivas porque no se han definido los estándares ni los indicadores de desempeño y de

monitoreo, para poder realizar las medidas correctivas. Lamentablemente, la SDD no ha fijado formalmente estos estándares o los criterios de evaluación, en los procesos de atención de casos y en los procesos de promoción y prevención, solamente existe para el proceso de inscripción y para la acreditación de los conciliadores

- No hay los estándares de calidad porque no se ha definido cuándo un caso es atendido y resuelto con calidad en forma explícita. Solo se cuenta con un estándar en cuanto al número de casos atendidos o casos presentados por materia de atención, cantidad de recursos humanos necesarios para cada tipo de modelo de DNA, y por región (distrito, provincia y departamento), los que se reflejan en la estadística que recoge la SDD cada año.
- Existe escasa retroalimentación del estándar de calidad del servicio, expresado en la opinión o estado de la solución del caso resuelto. Así mismo sí se ha podido brindar seguimiento, entre otros.

No existen procedimientos ni iniciativas para la obtención de los estándares de costos, es decir cuánto cuesta atender un caso de determinada materia y en determinada zona geográfica, cuánto gasta una DNA en atender un caso, o cuánto gasta en ejecutar actividades de prevención y promoción de los derechos del niño, niña y adolescente.

Control en los tres niveles organizacionales

Realizando un análisis del control en los tres niveles organizacionales del SNDNA se han encontrado los siguientes resultados, a nivel Institucional:

Control estratégico

Se ha observado que en la SDD-DINNA del MIMDES el control no está dirigido a largo plazo, tal como se espera para poder garantizar la planificación y el cumplimiento de las metas por ser una institución gubernamental. No hay una

preocupación por el futuro del sistema, pues la SDD tiende a preocuparse por sus informes rutinarios que le solicita la DINNA, y ésta a su vez a la unidad orgánica superior hasta llegar a la Ministra, que se inclina más por la política del gobierno de turno que en atender las verdaderas necesidades de este sistema. Solo existe el control a nivel de avance del Plan en relación al cumplimiento de las metas, es decir, con énfasis en la eficacia,

Esto también se observa para la presentación ante los donantes para efectos de solicitar subvenciones. Por lo tanto, podemos afirmar que no se enfoca en el ambiente exterior al sistema pues no existen formalmente las redes administrativas para la atención de casos con la participación de las IAE. Se advierte pues la falta de una cultura de implementación de un sistema de control con énfasis en la eficacia, para motivar y mentalizar a todo el recurso humano, principalmente a los directivos que deben hacer todo lo necesario para alcanzar los objetivos propuestos en los planes de trabajo y, además, establecer formas que posibiliten el control.

Control Táctico

Este tipo de control tampoco existe a nivel de la SDD-DINNA, pero sí se ha observado que existe una especie de evaluación y monitoreo administrativo simple a nivel de cada IP por la propia naturaleza, encontrándose más en las IP de las DEMUNAS. En segundo lugar, de las Escolares; en tercero, a las Parroquiales y, en último lugar, a las Comunales.

El control que se ha observado no se enfoca en la articulación interna sino a un régimen administrativo de dependencia.

Control Operacional

Realizando un análisis a nivel Operacional, se puede señalar lo siguiente:

En las DNA's seleccionadas en la muestra se ha podido encontrar que este control se realiza de manera manual y anual, para reportar y garantizar su registro por la SDD-DINNA, más no así como para evaluar el servicio.

No se ha llegado al nivel de análisis de cada tarea u operación o proceso, sino más bien a aspectos del plan de trabajo.

No se enfoca en cada proceso, pues la atención de casos que es el proceso más importante y vital es evaluado solo por el mismo usuario cuando el caso ya está resuelto o cuando se registran reincidencias, las mismas que tampoco son registradas para ser analizadas en la comunidad.

No existen formatos ni registros en los que se registre la eficiencia, es decir, si para la solución de caso se han utilizado de manera correcta los recursos disponibles.

4.3.3. Calidad del servicio de los actores sociales del SNDNA

Se está planteando un Sistema de Gestión de la calidad para el SNDNA, dado que el análisis de la calidad del servicio es baja y regular, dependiendo del nivel del actor social y del modelo de la DNA.

4.3.3.1. Calidad de los servicios en el Sistema Nacional de Defensorías

La calidad de los servicios brindados va de la mano de la capacidad de las defensorías de lograr un adecuado posicionamiento en virtud de reconocimientos de los usuarios clientes de un servicio satisfactorio, eficiente y eficaz. Como se ha remarcado en los puntos anteriores, estas capacidades se encuentran íntimamente relacionadas con la disponibilidad de recursos, pero también del compromiso y la responsabilidad social de la institución promotora, y a la manera como gestiona o administra el ente rector al conjunto de actores sociales que conforman el SNDNA.

En el Sistema de Defensorías del NNA, la calidad se expresa como un servicio que debe ser eficiente y eficaz, orientado a cubrir las expectativas del usuario que acude a solicitar servicio a la DNA.

Un enfoque de calidad del servicio debe contemplar la constante evaluación de las componentes al interior del proceso de atención de casos, donde el usuario tiene una participación activa tanto en el proceso como en el control de la calidad del servicio que recibe cada usuario o cliente a nivel de la DNA, de la IP y del ente Rector SDD-DINNA del MIMDES

4.3.3.2. Del ente rector

Según la información que ha reportado el procesamiento de las encuestas y entrevistas, el servicio del ente rector calificado por las instituciones promotoras ha sido regular, pues ellas esperan más apoyo de recursos y de capacitación. En cuanto a la opinión de las DNAs, ellas han manifestado, un 86% que el servicio que brindan es deficiente, pues existen otras instituciones como las ONGs que están brindando más apoyo que la SDD-DINNA.

Con respecto a la calidad de sus procesos detallados líneas arriba, las DNAs manifiestan en un 65% que tienen mucha demora y son engorrosos. Las DNAs de provincias manifiestan que es caro venir a Lima para hacer los trámites pues este servicio debería ser descentralizado.

4.3.3.3. De la DNA

La calidad del servicio ofertado por las DNAs es heterogéneo pues depende básicamente del tipo de defensoría y dentro de una misma tipología, de la dotación de recursos, del grado de capacitación y competencias del recurso humano, del número suficiente de personal, de la acreditación y registro de la DNA ante el ente Rector, entre otros.

Sin embargo, según los resultados de las encuestas a los usuarios del servicio, muestra que un 65% declaran que los locales no cuentan con infraestructura apropiada que brinden confianza a los usuarios. Las DNAs Escolares y Comunes tienen locales inapropiados, incómodos o pequeños, mientras que las DEMUNAS tienen locales regularmente cómodos pero reducidos, las DNAs Parroquiales son los que ofrecen regular infraestructura.

La Infraestructura del local debería tener las siguientes características según recomendaciones de los propios usuarios del servicio:

1. Ambiente seguro y con espacio para las entrevistas y recepción de los casos.
2. Sala de audiencia para las Conciliaciones
3. Salón, Auditorio o Ambiente grande para las charlas y capacitaciones a la comunidad.
4. Local propio

Los servicios de los distintos modelos Las DNAs afrontan diversas necesidades de mejoramiento que deberán ser objeto de una reprogramación y rediseño integral, básicamente en la gestión o administración de los recursos. Par las instituciones promotoras el mejoramiento de la calidad de la atención en las defensorías debe cubrir un plan básico de mejoramiento que contempla los siguientes requerimientos, según tipo de modelo de defensorías:

Cuadro No.30

Demandas de mejoramiento de las DNAs por modelo

Modelos de DNA	Requerimiento para mejoras
DEMUNA	Mejora de la infraestructura Fortalecer la concertación interinstitucional Promoción de programas de prevención Obtención de recursos financieros Formación de promotores de la comunidad
ESCOLAR	Asignación de personal a tiempo completo Fortalecer las campañas de promoción/prevenición Incorporar personal especializado Dotar de logística para registro y archivo de casos Disminuir la rotación de Defensores. Obtención de recursos financieros
PARROQUIAL	Mejorar el ambiente de atención de casos Capacitar al personal de la DNA Implementar una estrategia de capacitación intensiva para los miembros de la DNA.
COMUNAL	Comprometer a la comunidad para integrar a la DNA Asignación de recursos financieros.
ONG	Realizar acciones de Prevención Realizar acciones de Promoción Optimizar los recursos financieros

Se analizará las deficiencias en cada modelo de DNA y los siguientes aspectos:

4.3.3.3.1. Grado de posicionamiento alcanzado de la DNA

La capacidad de posicionamiento se relaciona con el reconocimiento y fidelización que la DNA logra después de haber intervenido frente a un caso. La posición de la DNA se observa cuando logra la confianza con su eficacia y eficiencia en resolver un caso en el plano extrajudicial, que se encuentra violando los derechos de la niña, niño y adolescente. La imagen corporativa que debe sostener a las defensorías es un proceso de constante

Creación, lo que exige un valor agregado que debe ser compartido por todos quienes desarrollan los diversos modelos de defensorías, manteniendo sus sellos de particularidades. La información obtenida de las defensorías e instituciones promotoras, señala que existen problemas de disponibilidad de recursos en el 52% de

instituciones para cubrir los costos operativos de sus DNAs. Asimismo, se ha podido comprobar que algunas instituciones de apoyo externo se encuentran enfrentando serias dificultades presupuestales por agotamiento y distracción de los recursos de la cooperación internacional, o son insuficientes los aportes de nuestros clientes externos, los donantes. Las dificultades de posicionamiento se relacionan también con una alta rotación del personal de las DNAs, situación que afecta su credibilidad y desarrollo. Además, los bajos salarios, expectativas no satisfechas, carencia de políticas de incentivos y sobrecarga laboral, impulsan a muchos Defensores hacer abandono de la DNA, esto explica que casi aproximadamente un 58% de DNA son unipersonales.

4.3.3.3.1. La eficiencia y eficacia del servicio del SNDNA

Para propiciar la eficiencia y eficacia del servicio del SNDNA debemos implementar un modelo de organización tipo redes pues permitirá o facilitará incrementar la coordinación y la comunicación entre las instituciones.

El ente rector tiene la responsabilidad de la eficiencia y eficacia del servicio que demuestra en conjunto el SNDNA. La ausencia de ejes estratégicos definidos y de un sistema de información que sea capaz de vincular a todas las DNA del país y a todas las instituciones y organismos vinculados con el tema de niñez y adolescencia.

Cuadro No.31

Area de mayor desarrollo del Ente rector del SNDNA	Areas de mayor debilidad del Ente Rector del SNDNA
Area normativa suficiente	Area administrativa
Registro de las DNA	Area de vigilancia social y promoción de derechos.
Elaboración y diseño de materiales de difusión	Area de capacitación integral

Fuente: Elaboración propia.

4.3.3.3. Monitoreo y evaluación del desempeño de los actores sociales del SNDNA

Lamentablemente por falta de recursos la SDD-DINNA del MIMDES solo evalúa a través de visitas a DNA pero sólo a Lima Metropolitana, más hacia las DNA del interior del país solo se realiza a través de sus instituciones promotoras que participan en la Mesa Interinstitucional del ente rector.

Por otro lado, no existe un registro estadístico confiable sobre en qué lugares y qué tipo de casos han sido vulnerados con mayor frecuencia para que el ente recto pueda tomar acciones, y esto se agrava porque es bajo el reporte de las DNA hacia el ente rector del informe de su zona de acción. Por todo eso, creemos que es necesario implementar el enfoque estratégico en la formulación del Plan Estratégico del SNDNA, para esto es recomendable aplicar el Balanced Score Card, pues involucra para efectos de nuestra investigación solamente daremos los lineamientos generales para que pueda ser implementado por los actores sociales del SNDNA.

Se debe difundir que este proceso de monitoreo

A continuación se planteará los lineamientos generales para la implementación del Balanced Score Card como estrategia para la concertación y la mejora de la calidad del servicio.

4.4. La Administración Estratégica y la calidad del servicio del SNDNA

La SDD-DINNA del MIMDES como ente rector del SNDNA y entidad gubernamental se rige por una administración pública centralizada y con excesivo control jerárquico en la toma de decisiones. Este tipo de administración es poco flexible a los cambios que se presentan en el contexto externo e interno en el que trabaja la DNA y muchas veces impide la atención de casos que recibe frena la

atención de la DNA dentro del SNDNA, pues no funciona como sistema, impidiendo las articulaciones de las redes para la atención de casos, para acceder a financiamiento y para coordinar con las IP y la DNA, pues ellas dependen de otras instituciones también gubernamental y otras no gubernamentales.

Como antecedentes podemos citar para el caso de los países latinoamericanos, con instituciones gubernamentales similares al ente rector, que han requerido varias reformas de primera generación, apertura, deregulación, privatización y reformas financieras, la reforma del Estado ha avanzado muy poco en el campo de gestión, sin embargo en 1998 CLAD (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) suscribieron el documento “Una nueva gestión pública para América Latina” en donde se definió la agenda de la Reforma Gerencial para los países de la región. Esta nueva gestión promueve, en términos generales, la idea de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas. Defiende la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad, además de reclamar mayor capacidad para el análisis estratégico, comunicaciones activas, horizontalidad y potenciación de las capacidades organizacionales, así como construcción de redes institucionales que amerita el SNDNA para que la DNA pueda brindar el servicio. Este ente rector de este sistema, representa un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la administración pública a la que pertenece esta unidad organizacional, a un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional y que este cambio, no exento de controversias, obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público y al respecto no cabe duda que éste será inevitablemente gerencial, tanto en la teoría como en la práctica (Owen E. Hughes, 1994)

4.4.1. El sistema de Gestión de Calidad para la Sub-Dirección de Defensoría de la DINNA del MIMDES.

El Plan de Desarrollo del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente 2007-2010, tiene como horizonte para el año 2010, año en el cual finaliza, el plazo del Plan Nacional de Acción por la Infancia, actualmente en vigencia el Objetivo General ***“Lograr que el SNDNA brinde un servicio de calidad en la promoción, atención y vigilancia de los derechos de la infancia y vigilancia de los derechos de la infancia y la adolescencia a nivel nacional”***; en tal sentido, es factible y oportuno elaborar un Sistema de Gestión de Calidad para el mejoramiento permanente del servicio que brinda cada DNA en su respectivo ámbito de acción y región:

La calidad de los servicios de los actores sociales del SNDNA, tiene el enfoque reconoce que la buena calidad no es accidental y que no se obtiene con desearlo simplemente. Mas bien es producto de las actividades planificadas y combinadas de todas las partes organizacionales de la institución, diseño, ingeniería, planificación técnica y de la calidad, esquemas de coordinación y elaboración de productos, normatividad y entrenamiento del personal administrativo, supervisor y de coordinación. Esto significa situar a un responsable frente del programa de control de la calidad y en posición de establecer y poner en ejecución una política en toda la institución con respecto a la calidad y dirigir las acciones que deben tomarse cuando sea necesario y dar la responsabilidad a quien corresponda en cada caso.

Para el caso de los servicios ofrecidos por las DNA tanto a padres de familia como a la comunidad (es decir, clientes finales), se asume que su calidad está conforme con la demanda que espera ser satisfecha de dichos clientes. Opera en la base del diseño y en los mecanismos de transferencia de dichos servicios, un enfoque desde la demanda.

Para el caso de la relación MIMDES- cliente- satisfacción con el servicio, así como para cualquier otra situación, la calidad puede ser medida en tres niveles.

a) Índice de satisfacción del cliente

La satisfacción del cliente es la finalidad de la calidad. Cuando es difícil definir, en términos cuantitativos, la necesidad real del cliente, o bien cuando hay duda sobre la adecuación entre la necesidad real del cliente y su necesidad expresa, se procede a aplicar encuestas para determinar la satisfacción de los clientes. Para el caso que analizamos, los niveles de satisfacción esta medidos por las encuestas aplicadas.

La utilización de preguntas cerradas (muy bien, bien, medianamente, mal, muy mal, por ejemplo) permite medir la tasa de respuestas favorables (muy bien, bien) o la tasa de respuestas desfavorables (mal, muy mal) respecto al total de las respuestas. Puede agregarse las respuestas a varias preguntas y obtenerse índices compuestos. Deben suscitarse comentarios escritos.

b) Indicador de conformidad de productos o servicios

No hay cliente sin producto/servicio. Cualquier documento de referencia, especificación, manual de procesos, o contrato cliente-proveedor, permite medir un nivel de conformidad con una adquisición de datos apropiados. Cuando se trata de productos y servicios, pensamos que la “relación cliente-proveedor (RCP) puede servir de base a un documento de referencia que permita medir la calidad. Esto es válido para muchas “relaciones cliente-proveedor” internas a la empresa y que a menudo no se tienen en cuenta. Recordemos que en el caso de las defensorías, la relación es mucho más compleja puesto que el producto final, esto es el servicio ofertado por las DNA, ha pasado por varias instancias y sobre las cuales no existe un patrón definido de control de calidad, de tal forma que la “calidad final” será un

híbrido que, incluso, tendrá diversos niveles de aceptabilidad puesto que dependerá del modelo de DNA que se trate.

4.4.1.1. Fortalecimiento del liderazgo institucional del SNDNA

Para el caso del SNDNA, las funciones de liderazgo deben reposar, en primera instancia, en el liderazgo no surge como condición de la existencia del ente rector, sino que es un producto del consenso que se logre desarrollar en las diversas instituciones promotoras y organizaciones que comprenden el sistema nacional. Al proponerse el planteamiento del “efecto sombra” en nuestra tesis, lo que se busca definir es si el ente rector tiene la capacidad de generar una “leadership” reconocida y aceptada y en cuya dinámica, las instituciones se reconocen y optan por el desarrollo de una cultura corporativa, envolvente y capaz de situar a las DNA como un producto consensuado, validado y ampliamente reconocido en la sociedad civil, con capacidad de generar conductas de respeto y defensa “natural” (es decir, no coercitiva) de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Una institución gubernamental como Mimdes y en forma específica la SSD-DINNA en la presente investigación, debe estar caracterizada por un perfil de comportamiento que demuestre capacidad de sostenibilidad y posicionamiento del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente, para cumplir el rol que se espera del Mimdes como ente rector. *“Una proposición del liderazgo que debe asumir un determinado ente gestor, de acuerdo a la empresa consultora de Bostón, Hardbridge House con adaptaciones de nuestra parte, debe cumplir, por lo menos, con diez cualidades”.*

1. **Proporcionar una dirección clara.** Un gestor eficaz, como lo que se propone para el caso de la DIGNNA del MIMDES, ha de establecer objetivos explícitos y normas precisas para los actores sociales del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y del Adolescente. Los gestores de cada

institución promotora, han de dar a conocer los objetivos grupales, sin limitarse a fijar las metas individuales. El gestor ha de comprometer la participación de su personal en la determinación de esos objetivos y no limitarse a dárselos a conocer. Los gestores han de ser claros y minuciosos al delegar responsabilidades y al establecer las coordinaciones respectivas.

2. **Estimular la comunicación abierta.** La mesa de trabajo que actualmente está en vigencia, deberá consolidarse de tal manera que los acuerdos que se tomen tengan valor oficial a nivel del SNDNA, solo así los gestores podrán ser sinceros al tratar con el personal, favoreciendo que se cree un ambiente de franqueza y de confianza.
3. **Preparar y apoyar a su personal.-** Esto significa que los gestores del SNDNA debe servir de ayuda para los demás, trabajar constructivamente para corregir los problemas que surjan en su rendimiento, y dar la cara por sus subordinados ante los respectivos superiores de los tres niveles organizacionales en el ambiente interno y, en el caso que analizamos, frente a la red nacional.
4. **Proporcionar reconocimiento objetivo.-** Los gestores del SNDNA han de estar más prestos a otorgar reconocimientos por el buen desempeño de sus empleados que conforman cada unidad del SNDNA, a formular críticas por los problemas que ocasionan. Las recompensas han de guardar relación con la calidad del rendimiento en el trabajo y no con la antigüedad o con relaciones personales.
5. **Establecer controles sobre la marcha.** Esto implica hacer un seguimiento de los asuntos y acciones importantes y proporcionar retroalimentación a los subordinados.

6. **Seleccionar al personal más adecuado para incorporarlo a la organización.** Atrae y selecciona a los “mejores” en términos de capacidades y aptitudes para cumplir la misión y los objetivos del SNDNA que dirige la SDD-DINNA del MIMDES.
7. **Estar consciente de las implicancias financieras de sus decisiones.** Esta cualidad se considera importante incluso para los gestores funcionales, como es el caso del SNDNA de la SDD- DINNA del Mimdes que tiene a su cargo recursos humanos y responsabilidades diversas de gestión social aún cuando no posee responsabilidades directas respecto al margen de beneficio, como en el caso de una empresa. En todo caso maneja programas que deben estar caracterizados por una adecuada rentabilidad social, pues al ser el Mimdes el ente rector del SNDNA toma las decisiones sobre la designación presupuestal a las actividades específicas que tengan prioridad según el Plan Estratégico del año.
8. **Estimular la innovación y las nuevas ideas.** El recursos humano de las diferentes instituciones promotoras y la SDD-DINNA del Mimdes que conforman el SNDNA, califican esta cualidad como importante incluso en las organizaciones más tradicionales o conservadoras.
9. **Tomar decisiones claras para sus subordinados cuando son necesarias.** Especialmente cuando atañe a la necesidad de capacidades necesarias para un adecuado manejo de las coordinaciones entre SDD-DINNA del MIMDES y la red de asociados o actores sociales del SNDNA, esto implica que cada institución promotora se olvide de la relación y de la dependencia organizacional que tienen hacia su respectiva institución.

10. Mantener un alto nivel de integridad. Que se expresa en una unidad de comando que refleje la capacidad de la SDD-DINNA del Mimdes de servir de parámetro de acción a la red y al resto de instituciones vinculadas a la problemática en cuestión. Esto tiene Una relación directa con lo que hemos denominado el “efecto sombra” y que será tratado en el tema de planificación.

4.4.1.2. Enfoque estratégico del Plan del SNDNA

Este recurso contribuye de alguna manera en la implementación del liderazgo entonces que por la aprobación del *“Plan de Desarrollo del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y del Adolescente 2007-2010”*⁷⁷ que tiene por objetivo principal mejorar la calidad del servicio que brinda el SNDNA, entendiendo por ello la promoción y vigilancia de derechos, así como la atención de casos. Como el ámbito de acción de este Plan es grande porque abarca a todo el conjunto de DNA’s a nivel nacional y a todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que participan en el servicio como instituciones de apoyo externo, el Plan debe tener “efecto sombra” sobre todos los planes de las instituciones (gubernamentales y no gubernamentales) que conforman el Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente (SNDNA); en este sentido, la estrategia será conceptualizada como multidimensional pues proporcionará la dirección, sentido de unidad y propósito a la DINNA. Viene a ser como un plan maestro integrador para la organización. La estrategia dará origen a los planes que garantizan el cumplimiento de la calidad y de otros objetivos; se orienta al logro de una ventaja competitiva sostenible sobre los competidores y pretende conseguir el emparejamiento entre el ambiente externo de la empresa y sus capacidades internas.

⁷⁷ Plan de Desarrollo del Sistema Nacional del Niño y del Adolescente 2007-2010.

4.4.1.2.1. El “efecto sombra” del Plan de la DINNA sobre los planes de los actores sociales del SNDNA

El Plan directriz para el Plan Estratégico de la SDD-DINNA del MIMDES es el Plan Nacional de Acción por la infancia y la adolescencia 2002-2010 (PNAI) (Perú, abril del 2002 Promudeh Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano deberá servir de inspiración para la formulación del Plan Estratégico de la DINNA para guiar las actividades del SNDNA, cuyas estrategias son:

- Fortalecer la capacidad institucional pública
- Impulsar la concertación y la vigilancia social de los derechos
- Focalizar las acciones en los grupos más excluidos y con necesidades específicas.

Estas estrategias deberían tener su respectivo correlato con las estrategias del Plan Estratégico de la DINNA, de los actores sociales y por consiguiente de cada DNA, como una sola unidad.

Los objetivos de este PNAI tiene los siguientes objetivos estratégicos esperados que se cumplan al 2010:

1. Asegurar una vida sana para niños y niñas de 0-5 años
2. Ofrecer una educación básica de calidad para todos los niños y niñas de 6 a 11 años de edad.
3. Crear espacios de participación para los y las adolescentes de 12 a 17 años de edad y promover su desarrollo pleno.
4. Instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos del niño, niña y adolescente de 0-17 años de edad.

Como objetivos Marco:

1. Contribuir al ejercicio de los derechos y responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes, en el marco de la ley, en un país democrático donde se respetan los derechos humanos.
2. Crear condiciones en el estado y la sociedad civil para garantizar el desarrollo humano de todas las niñas, niños y adolescentes y reducir la pobreza y exclusión que les afecta a lo largo del ciclo de vida.

Por lo tanto, el Plan Estratégico de la DINNA para el Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente debe tener el enfoque estratégico, es decir el pensamiento, la actitud estratégica para garantizar la concertación de los actores sociales que forman parte del SNDNA.

Las estrategias de este Plan Estratégico deben ser formuladas por la Mesa de Trabajo Intersectorial, y las estrategias del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002-2010, deberán hacer su “efecto sombra” sobre las estrategias de este Plan Estratégico de la DINNA para el SNDNA y este a su vez, en los planes de cada institución promotora.

Los beneficios del enfoque estratégico en la administración, pues los directivos de la DINNA y de las organizaciones promotoras deben pensar estratégicamente en la posición de sus propias oficinas y sobre todo del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente.

Este tipo de enfoque incorporado a la planeación que ejercerá la DINNA como ente rector del SNDNA, permitirá o garantizará de que los actores sociales componentes de él tengan una mayor concertación de cada directivo, pues con este enfoque pensarán estratégicamente en la posición del SNDNA y en el impacto de las condiciones cambiantes externas al Mimdes y que corresponden a las instituciones promotoras y de apoyo externo. El pensamiento estratégico incluye:

1. Proporcionar a toda la organización del SNDNA una mejor guía para saber qué es lo que estamos tratando de hacer y de lograr.
2. Hacer que los directivos en los tres niveles organizacionales estén más alertas al cambio.
3. Ayudar a unificar la organización del SNDNA
4. Crear un punto de vista administrativo más proactivo.
5. Promover el desarrollo
6. Proporcionar a los administradores un fundamento para evaluar.

La orientación de la planeación será:

Cuadro No.32

Descripción de la planeación en los tres niveles organizacionales:

Nivel organizacional	Tipo de planeación	Contenido	Tiempo	Amplitud
SDD-DINNA	Estratégica	Genérico y sintético	Largo plazo	Macro-orientado Aborda a toda la organización
Instituciones Promotoras	Táctico	Menos genérico y más detallado	Mediano plazo	Aborda cada unidad organizacional por separado.
DNA	Operacional	Detallado y analítico	Corto plazo	Micro-orientado. Aborda cada operación por separado.

Fuente: Elaboración propia.

El enfoque estratégico en el Plan obliga y se hace necesario la participación de los actores públicos gubernamentales, los societales, y la familia, pues en el proceso de formulación de este Plan Estratégico del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente se requiere, según la metodología:

1. Análisis del entorno. Direccionalidad estratégica del Plan estratégico del SNDNA. Definido como un proceso de sistematización sobre el que necesariamente en forma colectiva se establecen las bases organizacionales y gerenciales requeridas para el cumplimiento de las funciones y atribuciones del SNDNA conducido por la DINNA.
2. Consulta de expertos. Definición de líneas estratégicas para la puesta en marcha de la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente, la cual se plantea en el marco de la normatividad de la Convención de Derechos del Niño y adolescente así como en el Plan de Acción por la Infancia.
3. La consulta de expertos para la elaboración de los planes tácticos de las instituciones promotoras.
4. La consulta de expertos y directivos de las instituciones promotoras para la elaboración de los planes operativos de las DNA's , realizado en el marco de la articulación y del “efecto sombra” de los planes del primer nivel organizacional del SNDNA.

De este análisis hemos planteado la siguiente visión y misión para el SNDNA:

Misión y Visión de la Sub Dirección de Defensoría del Niño y del Adolescente

MISIÓN	VISION
Es el Ente Rector del Sistema Nacional Integral de Defensoría del Niño y Adolescente encargada de promover y fortalecer las capacidades del Estado, la sociedad civil, las familias y las niñas, niños y adolescentes, para concertar acciones orientadas a la vigencia de sus derechos, creando para ello los espacios para que operen los actores sociales del SNDNA; fortaleciendo los diferentes modelos de Defensorías del Niño y del Adolescente con un marco jurídico y normativo acorde con las necesidades y realidades culturales de cada región.	Ser el ente rector líder de Latinoamérica y del Caribe, en el logro del desarrollo pleno de nuestras niñas, niños y adolescentes en el seno de su familia, en un ambiente sano y libre de violencia, con igualdad de oportunidades, y de acceso a servicios integrales y de calidad en las Defensorías del Niño y del Adolescente, contando con el marco normativo y jurídico acorde con la cultura y región geográfica de nuestro país.

La Sub Dirección de Defensoría del Niño y del Adolescente cuenta con un Plan de Desarrollo del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente 2007-2010.

Con esto podemos plantear el plan estratégico que requiere el SNDNA y así garantizar la concertación esperada de todos los actores sociales del sistema y así garantizar la participación de los mismos y así como también de los externos pertenecientes a nuestros donantes.

Nuestro Plan deberá tener los siguientes valores y principios:

Valores Institucionales de la Sub-Dirección de Defensoría del Niño y del Adolescentes

VALORES EXTERNOS	Concepto	Descripción
	Democracia	Compartimos en forma democrática los recursos disponibles y propiciamos un espacio de participación de todos los integrantes del SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORÍA DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE y su entorno.
	Solidaridad	Tenemos capacidad creativa para generar espacios para la articulación solidaria de los actores sociales para orientar los esfuerzos hacia los niños, niñas y adolescentes.
	Compromiso	Ejercemos y transmitimos un accionar de compromiso de todos los actores sociales que conforman el SNDNA en todo el proceso de la atención, promoción y vigilancia de los derechos del niño y adolescente.

Enunciado de Valores Institucionales Externos formulados para la SDD-DINNA DEL MIMDES.

Cuadro No.34

Valores Institucionales del MIMDES-DINNA Sub-Dirección de Defensorías del Niño y del Adolescente.

VALORES INTERNOS	Concepto	Descripción
	Ética	Nuestra conducta es honesta, justa y de respeto mutuo.
	Compromiso	Asumimos nuestras tareas con entrega, responsabilidad, trabajo en equipo y proactividad.
	Eficiencia	Brindamos un servicio de satisfacción para los usuarios empleando los recursos y procedimientos en forma óptima.

Enunciado de Valores Institucionales Internos que deberán aplicar la SDD-DINNA del MIMDES

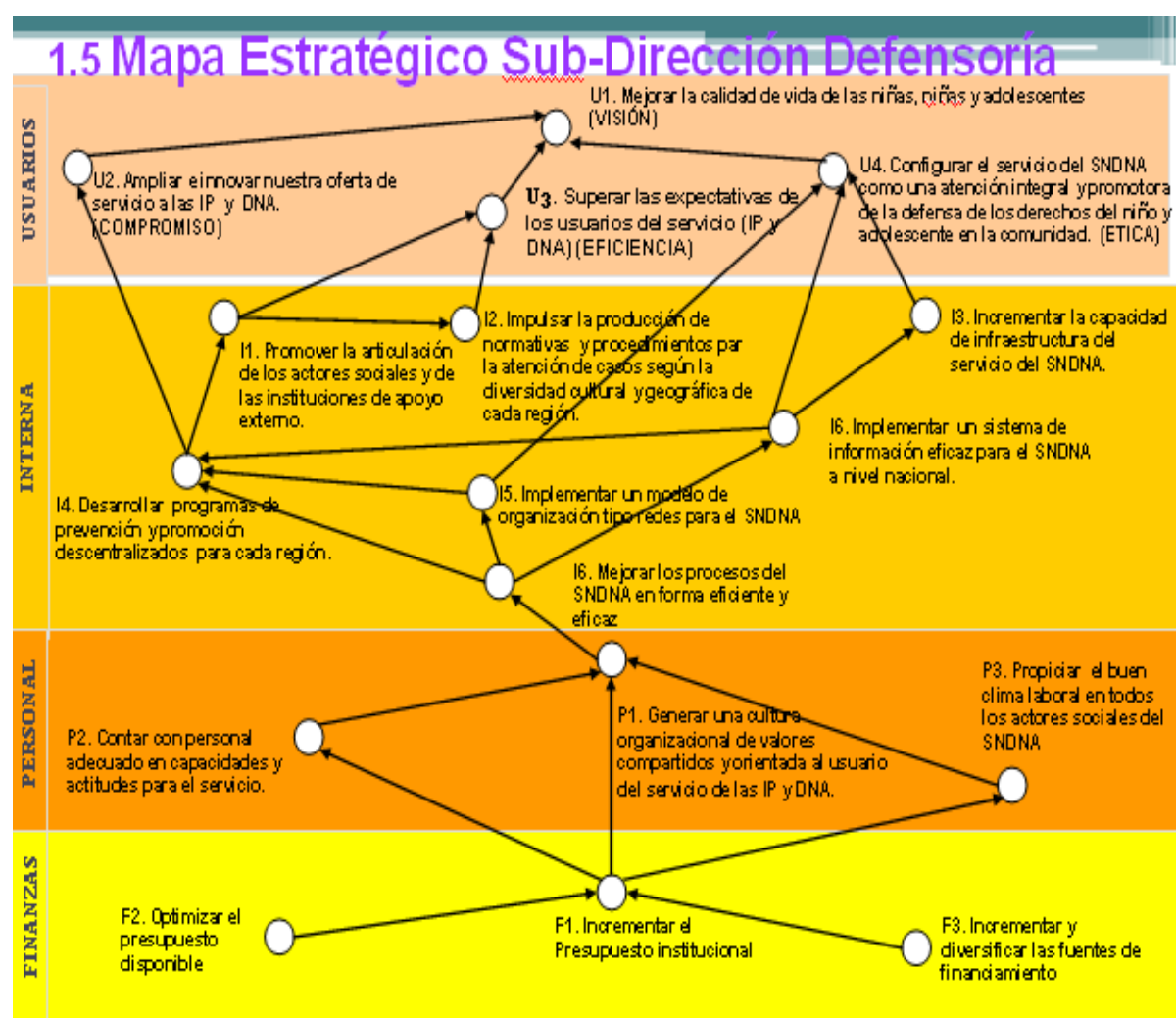
Entonces hemos visto necesario reorientar los mecanismos de planificar de la SDD-DINNA, para poder lograr la concertación adecuada de todos los actores sociales; es decir, estaremos utilizando una Planeación Estratégica. “PE” de tal manera que se

pueda dar “el efecto sombra” de este plan en los demás niveles organizacionales hasta llegar a la DNA, quién finalmente nos dará el resultado, con los indicadores de gestion que se plantearán en el nuevo modelo de organización tipo redes.

A continuación presentamos los objetivos estratégicos, los ejes estratégicos y el mapa estratégico que estamos planteando para resolver estos dos problemas:

- Escasa concertación de los actores sociales
- Falta del “Efecto sombra” del Plan Estratégico de la SDD-DINNA y de los demás actores sociales.

Cuadro No. 35



Fuente: Elaboración propia.

Con este Mapa Estratégico podríamos diseñar los indicadores para poder retroalimentar a la SDD-DINNA y así poder plantear las soluciones para la mejora del servicio. Entonces el **enfoque estratégico** que pretendemos implementar en la forma de planificar del ente rector del SNDNA, constituirá como una herramienta para medir el desempeño de las IP y de las DNA's por medio *del Balanced Scorecard*, ofreciendo un marco para analizar la estrategia utilizada, más allá de los indicadores tradicionales que ha venido empleando la SDD-DINNA, y crear valor desde cuatro perspectivas diferentes. Las mediciones que viene realizando la SDD-DINNA en función a la estadísticas de atención de casos, número de DNA registradas, y de eventos de promoción y prevención que se vienen desarrollando, no pueden medir las actividades que crean valor para la consecución de los objetivos trazados y que son concordantes con los del Plan de Acción por la Infancia, que se basa en los activos intangibles de la organización: las habilidades, competencias, motivación de los recursos humanos; tecnología de información y bases de datos; procesos operativos eficientes y responsivos; innovación y mejora de las normatividades y servicios; lealtad y fidelidad de los usuarios; aprobación reglamentaria y de la sociedad. Para sobresalir y competir con base en el conocimiento, es crítica la habilidad de las organizaciones para desarrollar, alimentar y movilizar los activos intangibles.

El reto al que se enfrenta al SDD-DINNA no es solamente los niños, niñas y adolescentes (clientes directos) sino a nuestros donantes (UNICEF, SAVE CHILDRENS, etc.) quienes son los que financian los gastos de todo este sistema en el país.

Cuadro No.36

Organismos Internacionales que trabajan sobre el tema de la niñez y la adolescencia

Comisión Económica para América Latina – CEPAL
Consultative Group on Early Childhood Care and Development
Child Rights Information Network – CRIN
Oficina Internacional del Trabajo – OIT
OIT – CINTERFOR
Oficina Panamericana de la Salud – OPS
Organizaciones de los Estados Americanos – OEA
Organizaciones de los Estados Americanos (OEA) Departamento de Cooperación y Difusión Jurídica.
Organización de los Estados Americanos (OEA) Rincón Infantil
Radda Barnen (Suecia) Save The Children
Street Kids International
UNICEF
The World Bank Group. An Early Child Development – ECD + A6

No Gubernamentales

Associacao de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAES
Asociación Mundial de Educadores Infantiles
Centros Comunitarios de Aprendizaje – CECODAP
Centro por la Justicia y el Derecho Internacional – CEJIL
Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia
Centro de Documentación e información para personas con discapacidad - CEDIPOD
Child University
Child Welfare
Childhoods 2005
Derechos de Infancia, México
El Abrojo
Escuela Psicopedagógica de Buenos Aires.

Gubernamentales:

PCM
MINJUS
Ministerio Público
Poder Judicial
Gobiernos Regionales y Locales
MINEDU
MINISTERIO DEL INTERIOR
POLICIA NACIONAL DEL PERÚ
PODER JUDICIAL
MINSA

Fuente: Elaboración propia

Para poder lograr un mayor **grado de concertación** entre los diferentes actores sociales del SNDNA, el papel que debe cumplir la SDD-DINNA del MINDES debe ser:

- Evaluar las posibilidades reales de que las distintas expresiones de la sociedad civil, más explícitamente de los actores sociales tengan acceso a los “instrumentos” y recursos necesarios para la formulación de los planes estratégicos en los diferentes niveles organizacionales del SNDNA, de tal manera se genere el “efecto sombra” del plan estratégico de la SDD-DINNA del MINDES hacia los diferentes modelos de DNA’s, pero manteniendo la concepción normativa de la discusión racional crítica, los principios de autonomía individual, igualdad de estatus, paridad de los participantes, la problematización libre y abierta de asuntos antes incuestionados que se convierten en asuntos de preocupación común y la crítica racional” (Arato y Cohen: 1999:39).
- Crear las condiciones ambientales sociopolíticas y jurídicas para que se puedan expresar los distintos intereses y proyectos de los actores sociales en su respectiva organización, así como de los directivos de la SDD-DINNA del MINDES, para propiciar un ambiente adecuado para incrementar la concertación de estos actores sociales.

La concertación social que buscamos en la presente investigación se refiere a aquella que facilite la búsqueda de acuerdos distritales, provinciales y regionales que facilite la conducción del ente Rector del SNDNA, la consolidación del SNDNA y la transformación de los mecanismos para la formulación de los planes a nivel de las DNA’s, pero manteniendo las directrices básicas del PLAN NACIONAL POR LA INFANCIA, y así poder lograr un Plan Estratégico con objetivos y metas similares y

refleje la relación Estado y Sociedad, pues este servicio dirigido por la SDD-DINNA del MIMDES su razón de ser es satisfacer los requerimientos de los usuarios de las DNA's, de tal manera podamos obtener la definición de las agendas "públicas", ya sea en el plano nacional, regional o local.

Así, la concertación se está convirtiendo en una "modalidad de hacer política" en América Latina (Dos Santos, M. 1987). Su función es servir como nexo entre dos procesos simultáneos: la democratización de las DNA's y la creación de una conciencia que favorezca el reconocimiento de la SDD-DINNA como ente rector del SNDNA. Los esfuerzos para la institucionalización del SNDNA, así como el establecimiento de mecanismos que posibiliten una intervención formal de los actores sociales organizados en el diseño de las políticas, objetivos y metas del plan estratégico para este Sistema, representan retos vigentes para las democracias de todas las IP que conforman la Mesa de Trabajo de la SDD-DINNA, demostrando que la concertación sigue siendo un elemento clave.

Para lograr lo anterior, primero es necesario resolver los problemas de legitimidad presentes en las sesiones de la Mesa de trabajo, establecer la complejidad de los procesos de toma de decisiones, deben privilegiarse procedimientos para la generación de consensos, en vez de la toma de decisiones de carácter jerárquico.

Pero la concertación que pretendemos fomentar a través del enfoque estratégico de la forma de planificar para la SDD-DINNA del MIMDES no pueden quedar en simples "consultas" a los actores sociales, tal como se viene efectuando. La concertación, desde un punto de vista orgánico, es una competencia exclusiva del Estado de carácter no negociable; es decir, la "negociación" que puede llevarse a cabo entre los actores sociales de diferente nivel organizacional del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y Adolescente; en tal sentido, de esta manera, podemos afirmar que nos

encontramos con procesos de concertación cuando el ente rector SDD-DINNA comparte institucionalmente la responsabilidad por el diseño y la ejecución de políticas públicas con los actores sociales organizados.

La concertación que queremos que se produzca como consecuencia de la aplicación de un enfoque estratégico en la manera de planificar de la SDD-DINN, pretende cumplir con las dos caras de la legitimidad democrática: por la vía de la articulación de las unidades orgánicas a través de los actores sociales, la misma que aumenta los espacios de participación y la prestación de apoyo al SNDNA (input); y con la generación de acuerdos y consensos para que pueda producir resultados que sean eficaces para el SNDNA. Lo que queremos es implementar un proceso la concertación que pueda brindar las siguientes funciones:

- . Permitir que otros actores sociales tengan participación en la toma de decisiones políticas del SNDNA, tanto para tratar de equilibrar la participación como para hacer presentes sus intereses, según la realidad de donde provengan cada DNA.
- Obtener el mínimo de consenso social necesario para lograr la transición, sobre todo en términos de seguridad y confianza.
- Demostrar que dar respuestas apropiadas en momentos de crisis es un recurso importante ante graves crisis nacionales.
- Servir como herramienta pluralista y participativa para responder a los grandes retos del presente en las concertaciones sobre el desarrollo nacional.

Para aumentar los posibles efectos de la concertación es necesario:

- . La apertura en las estructuras democráticas de todas las organizaciones de los actores y del proceso en sí.
- Altos niveles de organización ciudadana en los sectores involucrados.

- Lograr un equilibrio entre la centralización y la legitimidad.
- Alta membresía y adecuado nivel de representatividad de las organizaciones.
- Reconocimiento activo de las organizaciones promotoras (IP) por parte de la SDD-DINNA del MIMDES.

Por ser esta la primera experiencia de planificación Las alternativas de solución concertadas, serán incluidas inmediatamente en el Plan de Desarrollo dentro del proceso de prevención y promoción.

Finalmente, es importante destacar que durante este proceso se han creado algunas instancias y los espacios de participación y gestión de temas de la protección de los derechos del niño y del adolescente e institucional integrados por representantes de los distintos actores sociales del SNDNA entre las que se destacan:

- Cordemunas
- Coordinadoras de DNA's Comunes a nivel de Región
- Coordinadoras de DNA's Escolares a nivel Regional (UGEL)
- Coordinadores de DNA's Parroquiales a nivel Regional (Arzobispados Regionales).
- Coordinadoras de los Municipios Regionales (como ente Rector)

Estas nuevas organizaciones que surgen del mismo proceso participativo del plan deberán iniciar las acciones en sus zonas y sectores, a través de las cuales comenzarán a asumir una nueva actitud y conducta ciudadana liderando el proceso de participación en la toma de decisiones sobre aspectos importantes para el cumplimiento del objetivo de desarrollo acordado para el SNDNA. De esta forma se comprueba que cuando se crean los espacios de participación y concertación, los actores que habían sido excluidos de la toma de decisiones asumen un papel muy

activo y protagónico, en cuyo proceso el SDD-DINNA del MIMDES, a través de sus Directivos jugarán un papel relevante.

4.4.2. Lineamientos para la Mejora Continua de la calidad del servicio del SNDNA

Describiremos las características básicas del modelo que involucra la organización y el sistema de control, este modelo tendrá inteligencia organizacional, pues garantizará que en cada una de las unidades y sub-unidades organizacionales del SNDNA, se podrá obtener información sobre los principales procesos de este Sistema, tales como el de atención de casos, de promoción y prevención, en cada uno de los niveles organizacionales, es decir desde las DNA's hasta la SDD-DINNA del MINDES como entre rector de este diseño organizacional, permitiendo de esta manera la evaluación y monitoreo del servicio en los tres niveles organizacionales, y como consecuencia garantizando la eficiencia y eficacia del servicio, pues a través de los indicadores de evaluación y monitoreo la SDD-DINNA del MIMDES el SNDNA se mantendrá retroalimentado para reprogramar actividades o plantear rediseños de procesos, si fuera necesario. Este modelo organizacional y los indicadores respectivos permitirá que el SNDNA tenga un servicio un eficiente y eficaz, debidamente controlado a través de un sistema de control que fluye en cada nivel organizacional como parte de este modelo de redes, para poder obtener los indicadores de evaluación y monitoreo del servicio.

4.4.2.1. Implementación de un modelo organizacional tipo redes

Dentro del contexto interno de la administración estratégica, se encuentra la variable organización, atribuída como una de las funciones más relevantes; en tal sentido, el diseño organizacional o modelo de organización que debemos plantear más apropiado para nuestro sistema (SNDNA), de tal manera garantice que los activos (recursos, personas, infraestructura, tecnología, etc.) y la forma de la arquitectura; es decir, como

esos activos se organizan a través de la estructura organizativa, y la cultura que debemos crear para garantizar un servicio eficiente y eficaz al cliente o usuario, lo que contribuirá al cumplimiento de los objetivos planteados a través de las principales estrategias en la función de planificación, visto en el capítulo anterior.

A continuación presentamos los lineamientos generales para que los directivos de la SDD-DINNA del MIMDES puedan implementar el modelo de organización tipo redes que de acuerdo al tipo de servicio que brindan las DNA's a nivel nacional, pueda contribuir a la consolidación y el desarrollo del Sistema Nacional del Niño y Adolescente (SNDNA), que como se analizó en el capítulo cinco, **el grado de coordinación de las unidades que conforman este sistema, ha sido el factor que ha tenido mayor incidencia en la consolidación y desarrollo del SNDNA**, y esto se explica porque las unidades del Sistema, a quiénes llamaremos **actores sociales**, que en su mayoría son instituciones externas al MIMDES, guardan una escasa y limitada comunicación.

Cuadro No.37

Organismos según los niveles de los nodos organizacionales

Nivel de los Nodos del Sistema de Redes	Nodo de la Red	Institución
Primer Nivel	Ente Rector	SDD-DINNA del MIMDES
Segundo Nivel	IP	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Educación - Arzobispados - Municipalidades Provinciales y Distritales - Organizaciones de Base - ONG's
Tercer Nivel	DNA	<ul style="list-style-type: none"> - DNA's Escolares - DNA's Parroquiales - DNA's Municipales - DNA's Comunales - DNA's de ONG's

Fuente: Elaboración propia

Conformando sub-sistemas, de segundo nivel en las que se incluyen a las Instituciones Promotoras (I.P.), que incluyen a cada modelo de Defensorías del Niño y del Adolescente (DNA's) que tienen bajo su jurisdicción en cada una las instituciones organizacionales a las que pertenecen:

Por otro lado los sub-sistemas de tercer nivel, conformado por cada uno de los modelos de Defensoría, y el conjunto de Instituciones de Apoyo Externo (IAE) que apoyan directamente a los Defensores para la realización del proceso de atención de casos en cada comunidad del sector (barrio, distrito, provincia, Departamento o Región) bajo su jurisdicción.

Por lo expuesto, hace necesario identificar un diseño de organización que sea capaz de permitir que estas unidades se articulen de la mejor manera para poder brindar un servicio de calidad al usuario (niña, niño, adolescente, padre o madre de familia, etc.). Las principales deficiencias del servicio de las DNA's del SNDNA se debe al problema de **coordinación** y de **incentivos** del recurso humano que participan en el SNDNA, tal como se observó en el resultado del Estudio de Evaluación (2001), pues no se ha consolidado esta organización como sistema y mucho menos podemos aspirar a que se haya desarrollado de la manera como se esperaba y como se plantea en los planes estratégicos de la DINNA-SDD, y por consiguiente se dificulta la consecución de los objetivos y de las estrategias planteadas en el Plan de la Niñez 2005-2010.

Cuadro No. 38

Aspectos e coordinación para el diseño de procesos según nivel organizacional

Nivel Organizacional	Organización	Coordinación, adquisición y asignación de activos (recursos) para la atención de casos	Diseño de los Procesos de toma de decisiones
Institucional SDD	Diseño Organizacional	-Políticas -Normatividad -Materiales -Sistema de registro DNA -Programas de capacitación -Sistema de coordinación con IAE e IP	-Proceso de gestión de recursos. -Proceso de Planeamiento -Proceso de Organización y control.
Intermedio IP	Diseño Departamental	-Infraestructura -Personal -Materiales logísticos -Presupuesto -Capacitación	-Proceso de asignación de recursos. -Proceso de capacitación -Proceso de promoción y de defensa de los derechos.
Operacional DNA	Diseño de cargos y tareas	-Conocimiento y técnica para la atención de casos. -Distribución de materiales -Experiencia sobre atención de casos.	-Proceso de atención de casos. -Proceso de promoción de los

Fuente: Elaboración propia

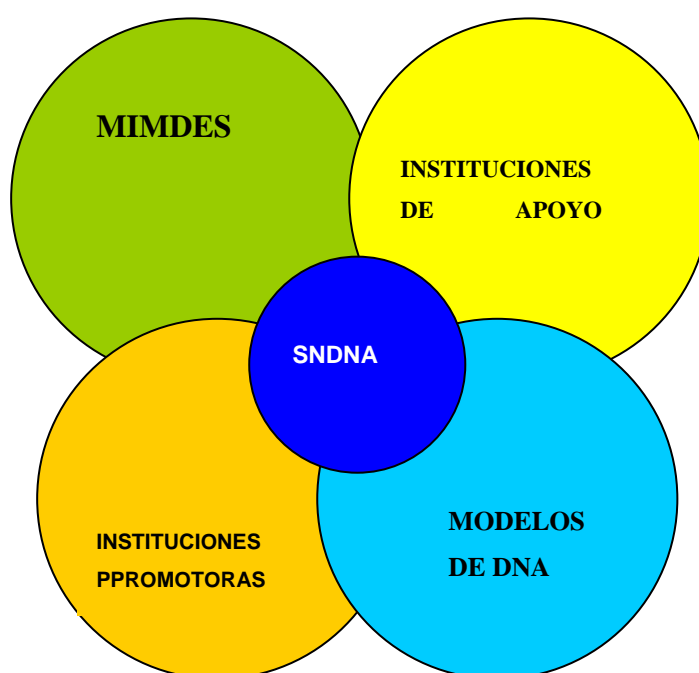
Requerimos de una Alineación Estratégica para el SNDNA del SDD-DINNA del MIMDES⁷⁸ Cualquier diseño organizacional que se desee aplicar resultará eficaz si logra resolver dos problemas generales:

- Coordinar el uso de los **activos** de la organización
- Alinear los **incentivos** de los recursos humanos con los del SNDNA.

⁷⁸ Pág. 89 SALONER SHEPARD PODOLNY – Análisis ARC

Gráfico No. 06

Componentes del Sistema Nacional de Defensorías del Niño y del Adolescente



Fuente: Elaboración propia.

4.4.2.2. Organización para la mejora

Para esto debemos tomar en cuenta las expectativas de las DNA en el siguiente cuadro

Cuadro No. 39

Aspecto	Expectativas
Política institucional	Establecer lineamientos conjuntos y estratégicos Constituirse en ente consultivo no ejecutor Constituirse en ente coordinador y promotor de los derechos del niño y del adolescente.
Asistencia técnica	Impulsar capacitaciones frecuentes Implementar un sistema de monitoreo Elaborar material logístico Sistematizar experiencias y difundirlas Disponer de un sistema de información
Coordinación	Gestionar recursos económicos Articular el trabajo de DNA Fomentar la comunicación permanente en los tres niveles
Redes	Establecer convenios con instituciones Difundir las redes.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, recomendamos que se priorice seleccionando los procesos críticos. A continuación presentamos la relación de los procesos críticos que tienen su respectiva repercusión en el servicio del SNDNA al usuario final mediante la DNA:

a) En el primer nivel organizacional del Sistema

- Registro de DNA
- Formulación del Plan del SNDNA
- Formulación del Presupuesto del SNDNA
- Capacitación a instituciones promotoras
- Evaluación de la gestión del SNDNA
- Monitoreo de los procesos críticos del SNDNA

b) En el segundo nivel organizacional del Sistema

- Capacitación a las DNA's según modelo de DNA
- Formulación del Plan y Presupuesto para la DNA

c) En el tercer nivel organizacional del Sistema

- Atención de casos
 - Seguimiento
 - Derivación
 - Promoción
 - Prevención
- Establecer estructura para el manejo de proyectos
 - Establecer responsabilidades

De esta manera se asignan responsabilidades de cada personal en los tres niveles organizacionales, para cada uno de los procesos arriba descritos.

Entendimiento del proceso:

- Definir alcance y propósito del proceso

- Elaborar flujograma
- Recolección de datos
- Análisis de causalidad “Streamlining” acción correctiva:
- Implantar acciones correctivas
- Estandarizar
- Documentar el proceso

Medición y control:

- Diseño de mediciones y objetivos
- Establecer sistema de retroalimentación
- Establecer sistema de medición de la mala calidad

Mejora continua:

- Calificar el proceso
- Efectuar benchmarking del proceso
- Entrenar al personal

Es entonces importante que de una vez consolidada una administración estratégica en la SDD-DINNA-MIMDES, eficiente y eficaz en todas las funciones administrativas, tal como se señala más adelante, es fácil obtener los procesos de mejoramiento continuo del servicio en los tres niveles organizacionales del modelo organizacional en redes que se aplicará en el SNDNA que actuará bajo la conducción del ente rector.

Por lo que este proceso de administración estratégica mas calidad en el servicio del SNDNA, garantizará que los out-puts sean efectivamente capaces de satisfacer las necesidades de prevención y protección de los niños, niñas y adolescentes, en el marco de una participación de los diversos actores sociales que conforman el Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente.

Este proceso de gestión se considera integrado, por regla general, por las funciones de gestión básicas. En el proceso tradicional de gestión se identifican las funciones de planificar, organizar y controlar que se vinculan entre sí mediante la función de liderar. La planificación determina qué resultados ha de lograr la organización; la organización específica cómo se lograrán los resultados planificados, y el control comprueba si se han logrado o no los resultados previstos.

4.4.3. Lineamientos generales para la implementación de un sistema de control para el SNDNA

4.4.3.1.. Definición indicadores de evaluación y monitoreo de la SDD-DINNA del MIMDES

Estos están vinculados a la gestión de cada uno de los actores sociales que conforman el Sistema Nacional de Defensoría del Niño y el Adolescente incluyendo al ente rector, DINNA-SDD del MINDES, y por ende se encuentran en cada nivel organizacional, de tal forma es factible poder medir y evaluar la calidad del servicio.

En este punto se describirán los indicadores de control genéricos, de gestión o de administración estratégica que permitirán medir la calidad del servicio del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente del DINNA del Mimdes (SNDNA)

Como el control constituye una de las funciones de la administración, que para el caso de nuestra investigación, corresponde al tipo de administración estratégica que garantizará que el rendimiento actual de la organización, es decir, del SNDNA se ajusta a lo planificado, razón por la cual es menester de los directivos de la SDD-DINNA del MIMDES, asegurarse de que el rendimiento actual de la organización (SNDNA) se ajusta a lo planificado a lo largo de todos los niveles organizacionales en forma integral y en la que también se incluye a los organismos externos que brindan

apoyo o que complementan la atención de casos. Esta función de controlar la gestión requiere de tres elementos:

- 1) normas definidas de rendimiento/calidad
- 2) Información proveniente de la retroalimentación que señale las desviaciones entre el rendimiento/calidad real y las normas definidas
- 3) Acción de corrección inmediata del rendimiento/calidad que no se ajuste a las normas.

Es decir, la finalidad del control de la gestión es asegurar que la organización permanezca en la senda de la calidad que se planeó seguir inicialmente en el plan estratégico de la SDD-DINNA, confirmada por los planes estratégicos de las IPs y ejecutada en los planes operativos de cada DNA.

En el caso que estamos analizando, las funciones de control se relacionan con el uso de indicadores de calidad que deben ser utilizadas tanto por el ente rector (DINNA) como por los actores sociales, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Se proponen en este sentido indicadores que nos permitan verificar diversos niveles de desempeño de la estrategia. Así podemos identificar un Nivel de Diseño y Conducción Estratégica, Indicadores de Gestión Local (atribuidos a los operadores), Indicadores de Servicios e Indicadores de Beneficiarios. Si estos niveles se encuentran cruzados por diversas instituciones por diferentes capacidades de efectividad y eficiencia, los productos finales siempre serán la medida de cumplimiento de cada uno de los planes institucionales.

Finalmente estas cuatro funciones de gestión han de entenderse en el contexto de la mejora y del mantenimiento de la calidad del servicio que se espera de las DNA. Las funciones de gestión se interrelacionan con la calidad y no deberían separarse de ella.

El rendimiento que se logre en una de las funciones dependerá del rendimiento en las demás.

4.5. Contrastación de Hipótesis

4.5.1. Prueba de hipótesis General

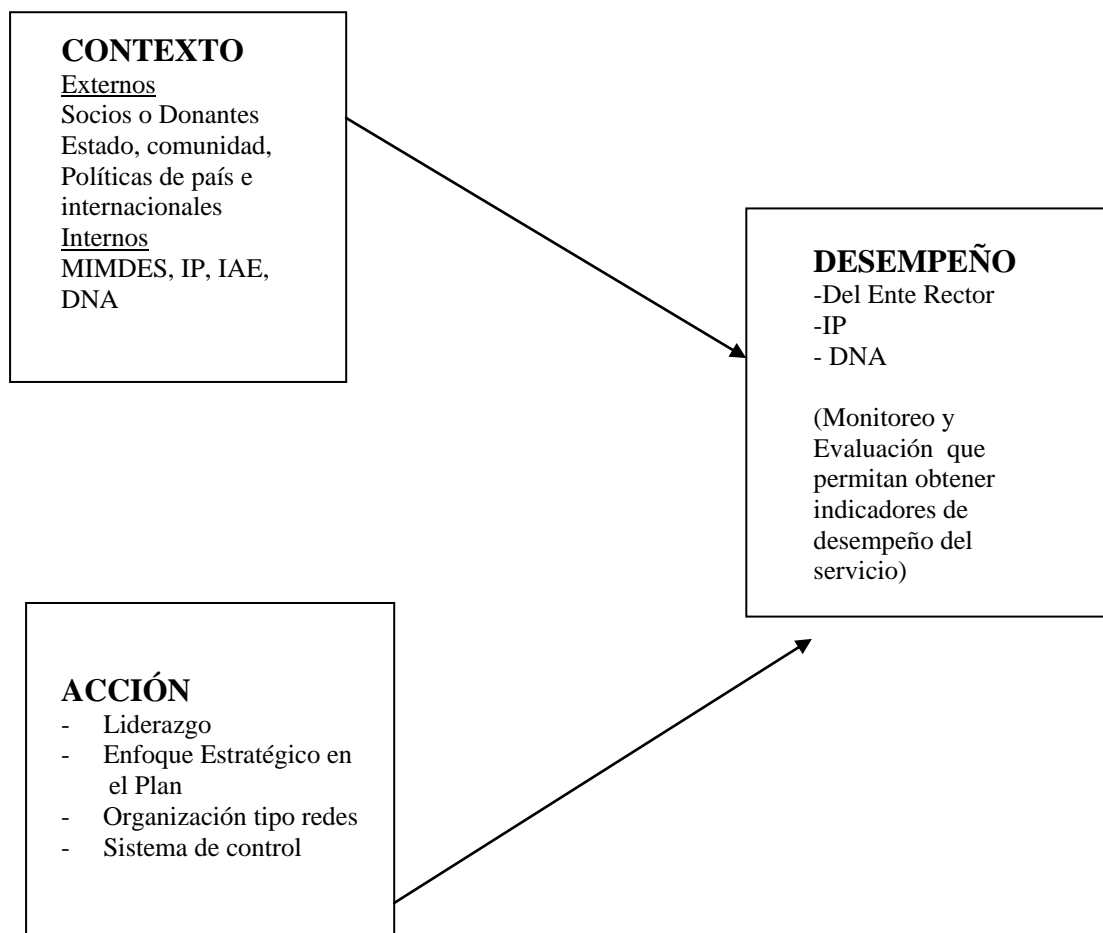
La administración estratégica constituye el principal factor la mejora continua del servicio que brinda la SDD-DINNA a todos sus clientes tanto internos como externos, pues sabemos que en la vulneración de los derechos de la niña, niño y adolescente también influyen otros aspectos sociales, culturales y económicos que po más que tengamos una eficiente gestión del ente rector y tengamos el suficiente recurso paa la atención de casos, los casos de vulneración de los derechos siempre se van a dar, pues hay un factor como se indicó anteriormente es la pobreza.

La Administración Estratégica como herramienta se aplicará tomando como modelo el siguiente gráfico⁷⁹ para ser aplicado por la SDD-DINNA del MIMDES, porque así está normado en todos los documentos normativos vigentes del MIMDES. Este esquema releva el desempeño como un elemento final de mayor importancia y cuyos métodos y mapas conceptuales constituyen los elementos que nos permitirá probar nuestras hipótesis específicas de manera sistemática por los directivos:

⁷⁹ SALONER Gartha, SHEPARD Andrea, PODOLNY Joel, Administración Estratégica, Editorial Limusa Wiley S.A., 2005, México, p.3.

Gráfico No.07

Proceso de Implementación de una Administración Estratégica a la SDD-DINNA del
MIMDES



Se ha podido observar para poder superar las deficiencias administrativas del orden de la gestión de los directivos del Ente Rector, tales como:

- Ausencia de liderazgo,
- Carencia de un enfoque estratégico en el plan,
- Falta de una organización adecuada,
- Falta de un Sistema de control en la organización.

Estos aspectos administrativos que se han detectado de los resultados de las encuestas y entrevistas aplicadas a la muestra representativa de DNA, deben ser subsanados por

el ente rector y según las teorías administrativas analizadas es necesario en primera instancia impulsa un cambio tanto en la cultura de los directivos para que puedan implementar una administración estratégica que les permita articular todos los recursos que dispone por ser ente rector y reforzar estos ejes administrativos:

- Posicionamiento del SNDNA
- Sostenibilidad del SNDNA
- Concertación de los actores sociales del SNDNA
- Indicadores de desempeño del servicio del DNA

Estos ejes tienen el objetivo principal el de generar beneficios a las unidades o actores sociales que están dentro de su ámbito de acción, a pesar de no depender orgánicamente, fundamentalmente porque previene los riesgos (entendido como un débil posicionamiento, baja y débil sostenibilidad de las Defensorías del Niño y del Adolescente) y de falta de herramientas de gestión que retroalimenten al Ente Rector para poder administrar de la manera más adecuada (Disminución de la concertación de los actores sociales que pertenecen al SNDNA y carencia de indicadores de desempeño que permitan avisar y prevenir situaciones críticas para el servicio) que afrontan las organizaciones¹.

Esta administración estratégica que se desea implementar tomará como herramienta a la utilización del tablero de control, como parte importante para la generación de los indicadores de gestión que requiere la SDD-DINNA del MIMDES para poder monitorear y evaluar el grado de avance de las instituciones externas que constituyen los actores sociales del sistema.

Del análisis de la prueba de hipótesis utilizando la inferencia estadística Prueba Chi Cuadrada, podemos afirmar que existe una relación entre el grado de articulación de las redes con los actores sociales y la calidad del servicio de la DNA,

esto prueba la hipótesis de que una administración estratégica que implica el liderazgo, la planificación, la organización y el control adecuado del ente rector, facilitará la conformación de las redes para la atención de casos y esto se observa a través del grado de articulación esperada por las DNA.

Tabla No.09

Grado de articulación para las redes en la atención de casos	Calidad del Servicio DNA				Total
	Muy buena	Buena	Regular	Mala	
Total	4	12	4	0	20
Parcial	8	33	7	7	55
No existe	25	33	9	6	73
	37	78	20	13	148
gl	6				
alfa	0.05				
valor tabla	12.59				
valor calc	7,82				
RECHAZO Ho, es decir que no existe relación entre las dos variables.					

Fuente: Elaboración propia

4. 5.2. Prueba de Hipótesis Específicas

En este capítulo probaremos las cuatro hipótesis específicas relacionadas a los aspectos administrativos que influyen en la consolidación del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente que implica:

En primer orden, el fortalecimiento del liderazgo institucional y en segundo la aplicación de un enfoque estratégico en el Plan Estratégico de la SDD-DINNA del MIMDES.

El planteamiento de los lineamientos para elevar y alcanzar el nivel de liderazgo esperado y así poder tener el grado de sostenibilidad esperada y el posicionamiento necesario del servicio en toda la comunidad se indica a continuación:

4.5.2.1. Implementación de un Liderazgo institucional del SNDNA

Para implementar el liderazgo institucional del SNDNA, es necesario de la SDD-DINNA aproveche dos fortalezas que tiene:

1. La legislación normativa que dispone

Pues este recurso le garantizará por mandato de mayor nivel dentro del Mimdes así como a nivel nacional del gobierno central, que es “finalidad del Sistema la de orientar, integrar, estructurar, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes y programas sectoriales o institucionales de atención al niño y al adolescente”, recayendo el liderazgo en el ente rector la SDD. Cuyos objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente, son:

- Velar por el respeto y el ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes, consagrados en la legislación; así como,
- Promover la participación de las instituciones privadas y sociales y de la comunidad en general en acciones y programas dirigidos al bienestar del niño y el adolescente.

2. El constituirse en ser el ente rector del SNDNA

Esto permite que la SDD-DINNA pueda tener la libertad de diseñar e implementar mejoras administrativas para mejorar la calidad del servicio, pues tiene ingerencia en los procesos de acreditación tanto del funcionamiento de la DNA como de las facultades de conciliadores para los Defensores. Así mismo puede direccionar los programas de capacitación para las DNAs. Por otro lado, también tiene la facultad de gestionar los convenios de financiamiento y donaciones.

4.5.2.1.1. Posicionamiento del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente en la Sociedad civil y la comunidad usuaria

Un alto grado de liderazgo del SNDNA dirigido por la SDD-DINNA del MIMDES, puede propiciar el ambiente necesario para obtener un mayor logro del

posicionamiento a nivel de toda la sociedad civil y la comunidad, y a nivel de las instituciones promotoras, favoreciendo de esta manera uno de los principios del ente rector DINNA del MIMDES. Sabiendo por los resultados de las encuestas en la parte del diagnóstico, que fueron aplicados a los actores sociales del SNDNA en el segundo y tercer nivel organizacional, así como en las entrevistas a los directivos de la DINNA del Mimdes, se ha verificado que todavía no se ha conseguido el grado de posicionamiento esperado en la población objetivo.

La afirmación anterior la hemos podemos probar mediante la inferencia estadística, probando de que el liderazgo influya en el posicionamiento, y según los resultados de la siguiente tabla hemos concluido que si existe relación entre el liderazgo y el grado de posicionamiento que tiene la DNA.

Tabla No.10

Tipo de Liderazgo ejercicio por la SDD-DINNA en el SNDNA	Grado de Posicionamiento DNA			
	Alto	Regular	Bajo	Total
Liderazgo influyente y comunicador	1	4	3	8
Liderazgo influyente	2	8	13	23
Liderazgo comunicador	1	3	8	12
Liderazgo débil	1	9	31	41
Ausencia de Liderazgo	5	30	29	64
	10	54	84	148

gl	8
alfa	0.05
valor tabla	15.51
valor calc	10,86
RECHAZO Ho que no existe relación significativa entre ambas variables.	

Fuente: Elaboración propia.

. Entonces, estamos de acuerdo que es necesario un grado alto de liderazgo del SNDNA a través de la DINNA del MIMDES para poder implementar:

- Estrategias de marketing del SNDNA a través del Plan Estratégico monitoreado por la DINNA del Mimdes.
- Estrategias para medir el radio de influencia del SNDNA
- El grado de fidelización que logremos como ente Rector

Por otro lado, el posicionamiento tiene una variante que es el modelo de DNA, pues como se ha presentado, ellas no han tenido un desarrollo uniforme debido principalmente a la dotación de recursos de su IP; en tal sentido, también hemos probado a través de la inferencia estadística que el modelo influye sobre el posicionamiento de la DNA. Esto se puede apreciar en la siguiente tabla de contingencia y a través de la prueba Chi Cuadrada se ha probado lo manifestado.

Tabla No.11

Grado de Percepción del Posicionamiento de la DNA en la Comunidad usuaria				
Modelo	Alto	Regular	Bajo	Total
DEMUNA	20	31	13	64
ESCOLAR	15	23	10	48
PARROQUIAL	2	4	2	5
COMUNAL	8	12	5	25
OTROS	1	2	0	6
	46	72	30	148
gl		8		
alfa		0.05		
valor tabla		15.51		
valor calc		2.81		
rechazo Ho que no existe relación entre las variables				

Fuente: Elaboración propia

A continuación presentamos los ejes de análisis con sus respectivos indicadores para poder elevar los niveles de los mismos y logrando esto, conseguiremos el liderazgo que requiere para la consolidación de este sistema.

Cuadro No. 40

EJE DE ANÁLISIS	CATEGORIA DE EJE	INDICADORES
POSICIONAMIENTO de la SDD-DINNA en el SNDNA	Participación de agentes sociales en la prestación del servicio a nivel del SNDNA.	Nivel de participación de los agentes sociales en el SNDNA.
	Grado de conocimiento de los usuarios y comunidad sobre el servicio de la DNA.	Proporción del Número de usuarios que conocen sobre la existencia del servicio de la DNA sobre el total de potenciales usuarios.
	Grado de conocimiento de las Instituciones Promotoras sobre el rol del ente rector SDD-DINNA en el SNDNA.	Estimación en base a una muestra sobre el número de IP que conocen y reconocen al SDD-DINNA del MIMDES como ente Rector del SNDNA.
	Identificación de canales de difusión	Número de medios de difusión adscritos como canales de difusión del servicio del SNDNA.
	Grado de participación de las Instituciones Promotoras en la Mesa de Trabajo Interinstitucional.	Número de Instituciones Promotoras que conforman la Mesa de Trabajo Interinstitucional. Porcentaje de asistencia de los representantes de las IP en la MIT.
SOSTENIBILIDAD DEL SERVICIO DE LAS DNA'S EN EL SNDNA	Grado de compromiso de las instituciones de apoyo externo para el fortalecimiento y desarrollo del SNDNA	Nivel de compromiso de autoridades de instituciones de apoyo externo de la red para la defensa de los derechos de los niños y de los adolescentes.
	Grado de vinculación de la SDD-DINNA con los actores sociales relacionados con el tema de niñez y adolescencia.	Número de convenios marco y específicos con instituciones para el servicio de la niñez y adolescencia.
	Asignación presupuestal para el MIMDES específicamente para la SDD-DINNA	Montos anuales del gobierno central y montos regionales
	Grado de participación de los actores sociales relacionados con el tema de niñez y adolescencia en el SNDNA.	Número de organizaciones nacionales e internacionales vinculadas formalmente con el MIMDES en tema de niñez
	Monto de los socios o donantes nacionales.	Porcentaje del Presupuesto total de Gastos.
	Monto de los socios o donantes internacionales.	Porcentaje del Presupuesto total de Gastos.
	Monto que requieren las DNA para cubrir sus necesidades.	Porcentaje de DNA que pueden cubrir sus necesidades presupuestales anuales.

Fuente: Elaboración de la investigadora en base a los hallazgos obtenidos de las encuestas y entrevista.

Tenemos que implementar una estrategia para la **fidelización de los usuarios (Comunidad, Sociedad, gobierno central, instituciones gubernamentales participantes del SNDNA, etc.)**, se tiene que ver desde dos aristas, una relacionada a las acciones dirigidas a conseguir que los usuarios (niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados) mantengan la preferencia y tengan relaciones estrechas y

prolongadas con la DNA, que es la unidad orgánica que se encuentra más cerca de la comunidad. La otra arista son los “socios” o “donantes”, es decir los que dan el soporte financiero y presupuestal a estas DNA´s, coordinadas o gestionadas por la IP y la SDD-DINNA del MIMDES, en este campo UNICEF es el socio o donante más importante. Por otro lado, las instituciones de apoyo externo gubernamentales tales como los Ministerios de Educación, de Salud, de Justicia, y el Ministerio Público, etc., y las no gubernamentales como ONG´s (Albergues, etc.)

Esta fidelización se da si juntamos los siguientes elementos:

- Mantenimiento de las relaciones entre el usuario y el Defensor de manera estable y continuada de la comunidad o sociedad con los órganos del SNDNA en los niveles correspondientes.
- Utilizar la fidelización de los usuarios del servicio como un concepto amplio que integra distintos elementos o componentes en los que se destacan:
 - Personalización
 - Satisfacción
 - Habitualidad
 - Fidelidad

De tal forma que todos los componentes, excepto la habitualidad, sean prescindibles, es decir, que la ausencia de uno o incluso varios, no impida que pueda seguir hablándose de fidelización.

De estos elementos se podría concluir que la fidelización de usuarios del servicio de la DNA, es la acción dirigida al mantenimiento de relaciones o vínculos, de cooperación o de apoyo estables y continuadas del usuario con el SNDNA, en la que aparecería el componente de fidelidad si el usuario-cliente manifestara algún compromiso expresado en preferencia de solicitar servicio al SNDNA. Sistemas de Fidelización:

Son muy numerosos los medios utilizados para conseguir la fidelización de los clientes, a continuación describiremos algunos de los más conocidos:

- Revistas del usuario
- Comunicaciones personalizadas

4.5.2.2. Logro del grado de sostenibilidad del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente

La sostenibilidad del SNDNA desde la creación del ente rector (1996) y específicamente de la DINNA del MIMDES, ha sido baja pues a nivel de la SDD-DINNA se ha podido observar una sostenibilidad pobre, pues según las encuestas a los clientes-usuarios del segundo nivel organizacional y del tercero; así como de las últimas mediciones de los procesos que realiza cada DNA's se ha podido determinar que cada DNA se mantiene presupuestariamente en casi 100%, pues son las instituciones promotoras que con sus propios presupuestos asisten con su propio presupuesto cada uno de los gastos de los recursos (personal, infraestructura, mobiliario, etc.) de las DNA's, esto ha hecho que el SNDNA no pueda seleccionar al personal más adecuado para incorporarlo a la organización, pues esto no es posible porque el gasto de personal no es asumido por la DINNA a través de SNDNA, y por lo tanto tampoco puede estar consciente de las implicancias financieras de las decisiones sobre cada DNA; en tal sentido, al no cumplirse con estos dos aspectos o condiciones de liderazgo, podemos afirmar que para elevar el grado de sostenibilidad es necesario incrementar el liderazgo del SNDNA. Por otro lado, al no existir una política de incentivos a los miembros de cada DNA, ya sea de índole económica como nominativa, se puede también observar que el grado de sostenibilidad es baja. El escaso número de personal de cada DNA, que esto hace que en algunos modelos solo llegue a un miembro coincidiendo esto con el Defensor.

En la siguiente tabla de contingencia se puede apreciar que el Liderazgo si influye en la sostenibilidad, a pesar de que se ha podido demostrar con los resultados de la encuesta, en la siguiente tabla probamos a través de la prueba Chi Cuadrada.

Tabla No.12

Tipo de Liderazgo ejercicio por la SDD-DINNA en el SNDNA	Grado de Sostenibilidad DNA			
	Alto	Regular	Bajo	Total
Liderazgo influyente y comunicador	1	2	1	4
Liderazgo influyente	1	4	23	28
Liderazgo comunicador	10	8	19	37
Liderazgo débil	2	7	22	31
Ausencia de Liderazgo	8	9	31	48
	22	30	96	148
gl	8			
alfa	0.05			
valor tabla	15.51			
valor calc	12,86			
RECHAZO Ho.				

Fuente: Elaboración propia

El SNDNA a cargo de la SDD-DINNA del Mimdes no ha definido ningún criterio que sea empleado a la localización espacial de las DNA's en el territorio peruano, pues como se ha visto, cada modelo de DNA dirigido por su respectiva insitución promotora decide sobre la instalación de una defensoría sin necesidad de que la DINNA del Mimdes lo decida mediante el SNDNA, esto básicamente porque no dispone de presupuesto para poder planificar la creación y la instalación de una DNA en los lugares geográficos con mayor demanda en atención de casos sobre violación de los derechos del niño, niña y adolescente.

En la siguiente tabla estamos demostrando como el modelo de DNA influye o tiene relación existente con la sostenibilidad, y esto a pesar de haberlo descrito en función a

los resultados de las encuestas, también lo confirmamos con esta técnica de la estadística inferencial.

Tabla No.13

Modelo	Grado de Percepción de la Sostenibilidad de la DNA			
	Alto	Regular	Bajo	Total
DEMUNA	23	31	10	64
ESCOLAR	9	26	13	48
PARROQUIAL	1	3	1	5
COMUNAL	3	14	8	25
OTROS	4	1	1	6
	40	75	33	148
gl		8		
alfa		0.05		
valor tabla		15.51		
valor calc		12,18		
RECHAZO Ho				

Fuente: Elaboración propia.

Los recursos recibidos de las instituciones externas(SOCIOS O DONANTES) de apoyo como UNICEF, GIN, IDEF, IDEL WORLD VISION, CEDRO, ACCION POR LOS NIÑOS, CESIP, entre otras deberían ser recepcionados directamente por la SDD-DINNA del MIMDES a través del SNDNA, y para ello es necesario que a través del modelo organizacional se establezca mecanismos de comunicación en todos los niveles organizacionales acordes con una cultura organizacional que permita que estos esfuerzos se unifiquen y que se distribuyan a través de un plan estratégico conjunto en los programas más prioritarios de atención. Las alianzas suponen una asociación de fuerzas entre las instituciones que conforman tanto las Instituciones Promotoras (IP) así como las instituciones de apoyo externo que conforman las redes de atención del servicio (IAE) y las más importantes por el apoyo económico y financiero que son entre las que proveen o financian con un porcentaje significativo el UNICEF, SAVE CHILDREN, etc. (Socias o Donantes), en las dos primeras les permitirá compartir

recursos, evitar riesgos, y aprovechar las ventajas competitivas de cada una de los servicios que cada institución con el fin de alcanzar un objetivo común que es brindar un servicio de calidad a los niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados. Las alianzas que se deberían darse pueden ser entre dos o más instituciones y de carácter temporal o indefinido. Sin embargo hay que distinguir entre los acuerdos transaccionales y los que contribuyen con la estrategia de la organización.

4.5.2.3. La implementación de un Enfoque Estratégico en la formulación del Plan del SNDNA aumentará el grado de coordinación y de concertación de los actores sociales del SNDNA

En esta parte probaremos como el diseño de un enfoque estratégico en el Plan de la DINNA-SDD del MINDES contribuirá en el incremento del grado de coordinación y concertación de los actores sociales del Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente., para esto estamos utilizando la inferencia estadística a través de la siguiente tabla de contingencia:

Tabla No.14

Pone en práctica el enfoque estratégico en el planeamiento	Grado de Concertación de actores sociales			
	Alta	Regular	Baja	Total
SI	6	10	27	43
No	7	20	26	53
NO SABE	2	21	29	52
	15	51	82	148
gl	4			
alfa	0.05			
valor tabla	9,49			
valor calc	6,21			
RECHAZO Ho.				

Fuente: Elaboración propia.

Existe relación entre la práctica del enfoque estratégico y el grado de concertación.

Cabe señalar, que para lograr la consolidación del SNDNA también es necesario de que la DINNA-SDD en su calidad de ente rector a través del MINDES, logre el grado de coordinación y concertación de las instituciones promotoras, y también de las instituciones de apoyo externo, para alcanzar las metas propuestas en el Plan de Acción por la Infancia hasta el 2010 (Segundo Plan de Acción por la Infancia 2002-2010), vinculando también las metas de los planes de las instituciones promotoras, a las que pertenecen cada uno de los modelos de DNA's, y de las instituciones de apoyo como el Ministerio Público, PNP, Ministerio de Salud, entre otras, que deben actuar en la atención y resolución de casos por parte de los Defensores en cada DNA a nivel nacional. “Se sabe que la planeación, función administrativa, mejora el grado de coordinación”⁸⁰ de cualquier institución, según esta afirmación podemos observar como los planes de los diversos subsistemas y grupos organizacionales que conforman el SNDNA de la DINNA-SDD del MINDES, tienen sus propios objetivos y metas, para un determinado período que no necesariamente coincide con el período del Plan Estratégico de la DINNA-SDD, por otro lado, existe un menor porcentaje de metas comunes tal como se pudo demostrar en el capítulo 5 de la presente investigación. Esta situación demuestra que no existe una correlación entre el Plan Estratégico del ente rector del SNDNA, con los planes de cada institución promotora a la que pertenecen las DNA's del país. Esta situación dificulta como se podrá observar a continuación en el logro de la coordinación y concertación de los actores sociales del SNDNA. Para revertir esta situación, es preciso de que el Plan de la DINNA-SDD tenga un enfoque estratégico, y este tiene que influir para lograr el “efecto sombra” de este plan sobre los planes de las instituciones promotoras, en lo referente a los objetivos y metas, pues ambas deben cumplir la misma misión y visión. Para lograr

⁸⁰ CHIAVENATO Cap. 2 Fundamentos de planeación pag. 225

esto es necesario de que la Mesa de Trabajo se constituya en el Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del adolescente; en tal sentido, se deberá aplicar la dirección estratégica al plan, esto implica considerar los siguientes lineamientos:

Considerando de que el **Enfoque Estratégico** del Plan de la DINNA-SDD, expresado a través del siguiente indicador:

- Grado de coordinación y concertación de los actores sociales del
SNDNA

Es necesario describir las componentes del enfoque estratégico del Plan Estratégico de la SDD-DINNA para el SNDNA, que permitirá de que todas las etapas del proceso de administración estratégica que se implemente en todo el SNDNA por el ente rector y todo el conjunto de actores sociales, necesiten una base que mantenga cohesionados e integrados los planes de las instituciones promotoras que conforman el SNDNA, y de esta manera generar el plan del sistema. El ente rector propiciará en los actores sociales:

- La actitud estratégica
- El pensamiento estratégico
- La intención estratégica

Con estos elementos se garantizará el aumento del grado de concertación de los actores sociales del SNDNA, pues es necesario disponer de un cambio de actitud de la administración del ente rector para posibilitar la rápida adaptación del SNDNA a un entorno cada vez más turbulento y se enfatiza de que el centro de atención de la administración estratégica debe desplazarse desde el ámbito interno de la organización (ambiente interno), hasta las relaciones de la organización-entorno (ambiente externo), o lo que es lo mismo, centrar la atención en lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos con eficiencia y eficacia con la participación de las instituciones

promotoras, ya que ambas variables no deben verse como excluyentes sino complementarias desde el punto de vista estratégico. Los elementos esenciales de la actitud estratégica son:

1. Adaptabilidad a la circunstancia que se deriva de la interacción de las fuerzas en el entorno.
2. Actitud voluntarista para lograr el convencimiento de todos los actores sociales que forman parte de la organización del SNDNA rechazan la pasividad y la neutralidad, logrando cambios endógenos.
3. El carácter proactivo, lo cual implica adelantarse a los fenómenos que pueden impactar la organización.
4. La actitud crítica
5. La flexibilidad
6. Integración de las variables soft(socio psico culturales) y hard (técnico económicas).

El pensamiento estratégico que debe tener los directivos de la SDD-DINNA debe incorporar valores, misión, visión y estrategia que tienden a ser elementos intuitivos(basados en los sentimientos) más que analíticos(basados en la información). Para llegar a un acuerdo sobre estos elementos entre los miembros de la mesa de trabajo que se instala en la DINNA, de los actores sociales del SNDNA, es un prerequisite esencial para la planeación efectiva. En el proceso formal del pensamiento estratégico de todos los tomadores de decisiones, se ha requerido del compromiso de ellos y del equipo de trabajo, representantes de las instituciones promotoras que conforman el SNDNA, y para que se haga efectivo, debe trascender de inmediato al resto de la organización. Para lograr el pensamiento estratégico es necesario que los directivos del SNDNA, es decir la DINNA sean adecuadamente

formados y preparados para liderar todo el proceso de implementación de la administración estratégica, esto ya fue tratado anteriormente.

La intención estratégica de los directivos de la DINNA, será definida como el deseo deliberado de hacer algo, sinónimo de voluntad e instinto, entonces la intención estratégica se refiere a la voluntad e impulso de estos directivos del SNDNA para comprometer a los directivos de los demás niveles organizacionales, para liderar cada actividad del plan.

Sin estos tres elementos que conforman el enfoque estratégico de todo plan estratégico de la DINNA será suficiente efectivo para lograr el grado de concertación de los actores sociales del SNDNA, pues pareciera extremadamente subjetivo.

Lo que planteamos en la presente investigación es incorporar el enfoque estratégico en la manera de planificar de la SDD-DINNA, pero este enfoque se deberá dirigir hacia la elaboración de un plan estratégico para todo el SNDNA y no únicamente para la Sub Dirección de Defensoría, tal como se ha venido realizando, y los objetivos deberán ser concordantes con los objetivos del Plan de Acción por la Infancia, que vendría a ser nuestra guía en el planteamiento de los mismos, adaptado a la realidad cultural, geográfica y socioeconómica de cada una de la regiones del Perú.

Esto hace necesario utilizar el Balanced Scorecard (Cuadro de Mando Integral, CMI elaborado por Kaplan y Norton en su origen el concepto de Balanced Scorecard (CMI) constituía esencialmente en una herramienta de medición (1992), posteriormente evolucionó hacia una herramienta de Implantación estratégica integral (1996) en un Sistema de administración del desempeño que alinea y enfoca los esfuerzos y recursos de la organización utilizando los indicadores de gestión para conducir las estrategias y para crear valor a largo plazo que en la actualidad resulta útil en la llamada Gestión estratégica integral en las organizaciones.

4.5.2.4. Lineamientos para la implementación de un modelo organizacional tipo redes para el SNDNA

Dentro del contexto interno de la administración estratégica, se encuentra la variable organización atribuida como una de las funciones más relevantes en la administración estratégica; que para nuestra investigación tiene el carácter relevante dentro del marco de la administración estratégica que se plantea para el ente rector, pues el diseño o modelo de la organización que debemos considerar para nuestro sistema (SNDNA), es el de tipo redes, pues la característica central de la estructura organizacional en Red (EOR) es que ella representa un concepto innovativo que abarca una relación integrada, simultánea e independiente, entre dos o más organizaciones que podrían ser proveedoras, distribuidoras, clientes y hasta competidores directos. Esto significa que el diseño organizacional estaría evolucionando del perfil unidimensional, tal como se da actualmente en la SDD-DINNA visto en el diagnóstico, donde solamente se hace un análisis individual de la organización, para un perfil multidimensional donde participarán las organizaciones integradas vía el servicio que brindan más no así porque sean dependientes una de la otra, esta vinculación es por recursos financieros, materiales, recursos humanos, capacitaciones, normativas, etc.

Este “armazón” de tal manera que se garantice que los activos (materiales, recursos humanos, infraestructura, tecnología, etc.) interactúen de una manera eficiente sobre la arquitectura o de la estructura organizativa. Además, no podemos dejar de considerar también a la cultura que se debe crear para garantizar un servicio eficiente y eficaz a todos los clientes o usuarios en cada nivel organizativo. Esto contribuirá al cumplimiento de los objetivos planteados a través de las principales estrategias en la función de planificación, visto en el capítulo anterior.

Cuadro No.41

Dimensiones a considerar en la estructura de la organización

Dimensiones	Concepto
Amplitud de control	Número de actores sociales (instituciones y/o personas) monitoreadas y supervisadas por un jefe de equipo o líder.
Amplitud vertical	Número de niveles jerárquicos
Autonomía	Lo que un actor social (institución o grupo o persona) pueden decidir sin necesidad de consultar al Ente Rector o Líder inmediato
Centralización	Grado de concentración de las decisiones según las actividades que es responsable.
Complejidad	Grado de diferenciación: vertical (profundidad jerárquica); horizontal (diferenciación entre unidades del mismo nivel jerárquico); espacial (concentración/dispersión geográfica)
Componente administrativa	Proporción entre el número de gestores, supervisores y personal de apoyo en relación al número total de colaboradores
Delegación	Estrechamente relacionada con los conceptos y las prácticas de <i>Empowerment</i> y autonomía
Diferenciación	Proceso de división del trabajo; debe ser contrabalanceada por la integración
Especialización	Conjunto de actividades que una persona debe ejecutar en su trabajo; debe distinguirse la especialización funcional, tornando más fácil sustituir las personas de la especialización social, en la que es la persona la que es especializada (médico, profesor universitario...) y no el trabajo
Normalización	Hacer rutinario procedimientos, evitar desvíos en relación al aceptable, disminuir la incertidumbre, relacionada con la existencia de reglas, reglamentos, procedimientos escritos (por ejemplo, los del Sistema de Gestión de la Calidad); la normalización tiende a aumentar la eficiencia y a inhibir la innovación
Formalización	Grado en que las actividades están definidas por escrito
Integración	Tipo de colaboración que existe entre los diversos departamentos; los mecanismos pueden ser de tipo vertical o del tipo horizontal
Profesionalización	Uso de códigos de asociaciones profesionales; cuanto mayor el nivel de profesionalización, menor la necesidad de formalización

Fuente: Elaboración propia.

Esta forma de organización permite implantar el concepto de cadena de valor, en el sentido en que permite a cada organización centrarse en sus competencias nucleares. Así, la empresa precisa de tener una cadena interna de competencias, complementada por una cadena de competencias externas (Galbraith,1997).El Sistema de control que

se plantea implementar **va a tener su soporte en el sistema documental** en sus diferentes medios como físicos o virtuales a través de la red organizacional, pues este sistema de control alcanzará a todas y cada una de las DNA's a nivel nacional(local y regional) no importa cuan alejadas se encuentre del ente rector es decir de a SDD-DINNA del MINDES, pues esa sera la única manera de lograr la calidad en el servicio, que no es más que la satisfacción de las necesidades de los clientes, en este caso usuarios. El aspecto de la **concertación** de las unidades que conforman el **Sistema Nacional de Defensoría del Niño y del Adolescente (SNDNA)**, queda garantizada por la fundamentación realizada en el capítulo seis, situación que favorece la implementación de este tipo de modelo organizacional pues apoyaría la vinculación de los actores sociales que conforman el SNDNA que pretendemos sustentar que en su mayoría son instituciones externas al MIMDES por lo cual guardan una **escasa y limitada coordinación**, en la estructura que tiene el SNDNA:

Cuadro No.42

El Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente (Ley No. 26518 y su modificatoria Ley No. 26621, 30 mayo 1996)

SISTEMA	COMPONENTES
SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE	a) Un representante del Ministerio de la Presidencia, quién la preside. b) Un representante del Ministerio de Salud. c) Un representante del Ministerio de Educación. d) Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. e) Un representante del Ministerio de Justicia. f) Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas. g) Dos representantes de la Iglesia Católica. Tres representantes de la Sociedad Civil. <u>Entidades Técnicas Descentralizadas:</u> Los gobiernos locales establecerán entidades técnicas semejantes al Ente Rector para el cumplimiento de sus fines de acuerdo al Artículo 31°. Del CNA(Código de los Niños y Adolescentes).
SISTEMA NACIONAL DE DEFESORIA DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE	a) Ente Rector SDD-DINNA del MIMDES b) MESA INTERINSTITUCIONAL c) Instituciones Promotoras d) Instituciones de Apoyo Externo e) DNA's
INSTITUCIONES DE APOYO EXTERNO	a) Ministerio de Justicia b) Ministerio Público c) Ministerio de Salud d) ESSALUD e) Ministerio de Educación f) Arzobispado de Lima y de Provincias g) Albergues públicos y privados h) Organizaciones vinculadas gubernamentales. i) ONG's
ORGANIZACIONES DONANTES	a) UNICEF b) SAVE CHILDREN c) OTRAS vinculadas

Fuente: Elaboración propia.

El modelo organizacional tipo red, es el que mejor se aplica para este tipo de organizaciones cuyos procesos requieren la generación de redes específicas para que el servicio sea de calidad. Es necesario construir redes que identifiquen objetivos comunes, diseñen estrategias conjuntas y sumen esfuerzos que generen la consolidación y el desarrollo del SNDNA.

Este modelo favorece las relaciones horizontales que existen entre las instituciones y organizaciones que conforman el SNDNA para ofrecer el servicio a la comunidad. A continuación presentaremos el proceso más importante del SNDNA:

4.5.2.4.1. Descripción de los nodos de la organización tipo red

1. Los Nodos.- SDD, IP, IAE y DNA, existen relaciones entre estos actores sociales grupales o individuales, bien sea con el tipo de relaciones ya existentes o con otras relaciones que están por darse, tienen el objetivo crear identidad para la red del servicio. Este proceso de relación que se da cuando una DNA da un servicio, es llamado enrolamiento para el servicio. Los nodos deben ser organizativos y que facilite la interacción o interlocución entre las organizaciones y las personas que la conforman. Requiere de permanente alimentación y de fortalecimiento., para lograr de manera paulatina el conocimiento de todos los actores sociales, de tal manera contribuya a la consolidación y desarrollo de los actores sociales en todas las regiones del país.

2. Las Conexiones

Son los canales-relaciones-comunicaciones que se establecen entre los nodos. Por ellos circula la información y cumplen el propósito de facilitar la comunicación y la transmisión en la red, es por eso que estos canales de comunicación deben ser creados y formalizados a través de normativas o alianzas estratégicas para garantizar su funcionamiento. Son las relaciones formales e informales que se realizan cuando una DNA efectúa un servicio.

- La conexión que existe entre la DNA y su respectiva IP
- La conexión entre cada IP y la SDD-DINNA
- La conexión entre la IAE y la SDD-DINNA
- La conexión entre la IAE y la IP

- la conexión entre la IAE y la DNA

4.5.2.4.2 Características de la red organizacional

1. Es un Sistema Abierto.- Esta característica define a la red como un sistema abierto, porque permite el ingreso y la salida de los integrantes que la componen (la red implica considerar las múltiples relaciones), así mismo da la posibilidad de realizar cambios en las funciones que estos desempeñan. Por ejemplo si en una red alguien es el encargado de difundir información, en otro momento puede ser alguien que reciba información; de esta manera sus funciones pueden ir variando de acuerdo a las necesidades de la red. Las IP dentro de la red SNDNA permite el ingreso y la salida de las instituciones u organizaciones que las componen, así mismo pueden realizar cambios en las funciones que ellas desempeñan. Por ejemplo:

<u>Funciones de IP:</u>	<u>Funciones de IAE:</u>	<u>Funciones DNA</u>
-Coordinar	-Apoyar el servicio	-Brindar el servicio
-Difundir información	-Difundir información	-Capacitar
-Capacitar	-Capacitar	-Difundir información

2. La Multicentralidad.-Esta característica modifica el paradigma de la pirámide, donde todo se reúne a partir de un centro único, pues a pesar de la SDD-DINNA del MIMDES es el núcleo, este modelo es flexible. Si bien la SDD-DINNA es el ente Rector, cuando se da el proceso del servicio de la atención de casos, muchas veces el centro varía según sea el caso por ejemplo:

- Caso de filiación:

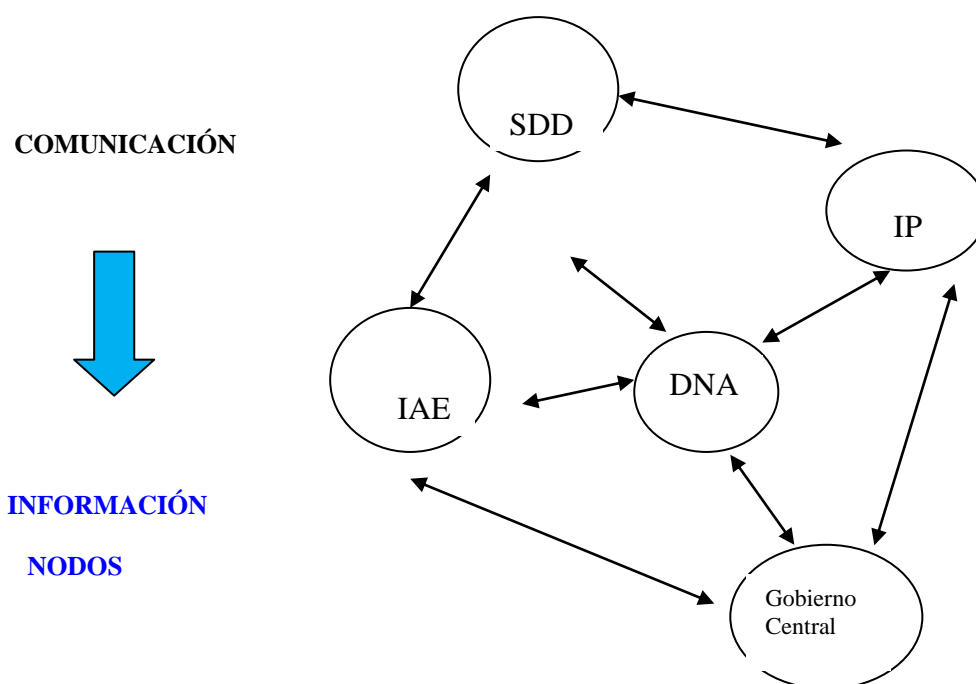
Municipalidades: Constituyen el centro, pues las DNA's, la Comunidad la SDD-DINNA y las IPS's se circunscriben alrededor de ellas.

- Caso de alimentos:

La IAE Ministerio de Justicia constituye el centro, pues las DNA's, la SDD y las IP's esperan que esta institución resuelva.

3. Descentralización: Es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro, lo cual facilitaría el proceso de descentralización de la SDD-DINNA del MIMDES.

Gráfico No.08



Fuente: Elaboración propia

Los esquemas de redes cumplen las siguientes funciones:

- Facilitar el acceso de información
- Intercambiar bienes
- Procurar el desarrollo económico de una comunidad
- Compartir experiencias para generar aprendizaje
- Apoyar el fortalecimiento de las dinámicas comerciales de una región.

- Crear dinámicas de discusión con el fin de optimizar los conocimientos de una organización o comunidad.
- Promover la capacidad de agremiación con el objetivo de ser más fuertes a la hora de competir en mercados abiertos.

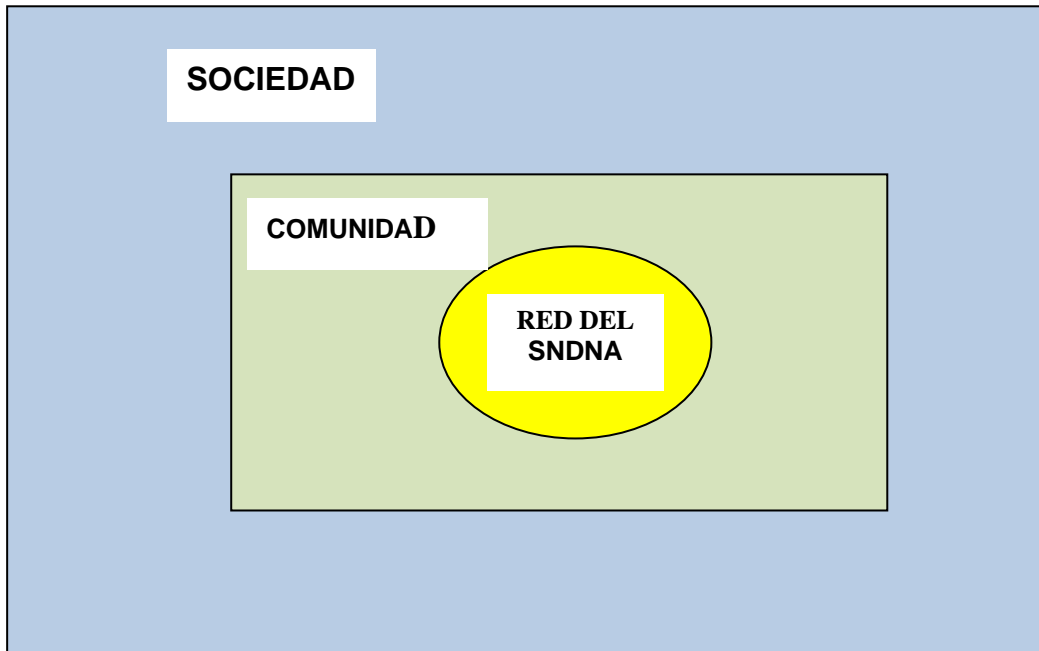
4.5.2.5. Visión de las funciones de la red

Cuando hay un trabajo en red pensado para la consolidación y desarrollo del SNDNA, lo que dará como consecuencia brindar un servicio de calidad, se generan aprendizajes, se construye conocimiento y se fortalecen todos los integrantes de la red. Esto permite tener una elasticidad y una resistencia a soportar las fuerzas externas que sobre ella ejercen.

- Fuerzas externas: Competencia de organizaciones similares (ONG's) que están fuera de la red o que no entran en la red, así como el trabajo de otras internas (Programas aislados como Programa de Violencia, CEM, PNP, etc.)
- Consecuencia de la disminución del apoyo externo
- Baja sostenibilidad
- Políticas del Gobierno central

Esquema N° 04

Ubicación de la Red del SNDNA en la sociedad



Fuente: Elaboración propia

4.5.2.6. Redes en el SNDNA

Para las organizaciones existen dos tipos de redes: INTERNAS Y EXTERNAS.

- La red interna: Esto nos indica que es posible pensar el interior de la organización a partir de múltiples relaciones. Potenciar las redes internas de las organizaciones posibilita las relaciones con las demás organizaciones e instituciones, es decir, abre la posibilidad de construcción de redes externas.
- La red externa: Cuando las organizaciones en su interior realizan un buen tejido de relaciones comprenden la necesidad de establecer conexiones con los diversos actores sociales que las rodean. Esto quiere decir que el fortalecimiento de la red interna es el primer paso para el fortalecimiento de las fronteras.

.El entorno de sistema, cuyos cambios afectan al sistema:

- Política Sobre Niñez a nivel Perú
- Política sobre niñez a nivel mundial
- Gobierno Central

4.5.2.6.1. Condicionantes de la red

Presentaremos los elementos de origen exógeno, del nivel macroorganizacional que influyen fuertemente en el surgimiento de una estructura organizacional en red.

Cuadro No.43

Nivel Organización y la redes organizacionales

Nivel Organizacional	Organización	Coordinación, adquisición y asignación de activos (recursos) para la atención de casos	Diseño de los Procesos de toma de decisiones
Institucional SDD	Diseño Organizacional	-Políticas -Normatividad -Materiales -Sistema de registro DNA -Programas de capacitación -Sistema de coordinación con IAE e IP	-Proceso de gestión de recursos. -Proceso de Planeamiento -Proceso de Organización y control.
Intermedio IP	Diseño Departamental	-Infraestructura -Personal -Materiales logísticos -Presupuesto -Capacitación	-Proceso de asignación de recursos. -Proceso de capacitación -Proceso de promoción y de defensa de los derechos.
Operacional DNA	Diseño de cargos y tareas	-Conocimiento y técnica para la atención de casos. -Distribución de materiales -Experiencia sobre atención de casos.	-Proceso de atención de casos. -Proceso de promoción de los

Fuente: Elaboración propia

4.5.2.6.El sistema de control en el SNDNA contribuye a la generación de los indicadores de desempeño en el proceso de monitoreo y evaluación.

La eficacia del sistema depende de la calidad, nivel de interrelación, de sus actores sociales y sobre todo de los puntos de control para registrar el estado del servicio que se ha brindado en cada nodo y del nivel que corresponde, y por los canales previstos en

el modelo organizacional tipo redes se podrá tener los resultados de las métricas de cada indicador que será reportado desde el nivel operativo hasta el nivel directivo, lo cual facilitará la generación de la mejora correctiva en tiempo real. Este será un procedimiento de mejora continua, pues es necesario mencionar que al principio este será manual y luego será informatizado, a medida de que el SNDNA tenga los recursos necesarios. Se trata de llevar al nivel de la excelencia la calidad del servicio al cliente o usuario, cualquiera sea el puesto ocupado en la cadena de valor de cada institución participante. Nuestra propuesta considera, en consecuencia, los siguientes niveles de responsabilidad e indicadores de desempeño institucionales de los actores sociales.

Los aspectos propuestos para otorgarle al sistema medios de medición eficientes y eficaces de la gestión estarán vinculados con los aspectos no formales del control y los cuadros de mando, asumiendo, como es evidente, la previa existencia de los aspectos formales del control. Partiendo de la base de objetivos efectivos, predefinidos para un período determinado y que contemplen un verdadero reto para la organización, y los caminos propuestos para llegar a ese futuro planteado, el sistema de control debe tener su base en una estructura definida para:

- Agrupar bajo un criterio de similitud en sus funciones a departamentos que participen directamente en la actividad fundamental.
- Agrupar o diferenciar otros departamentos que sirven de apoyo directo a la actividad fundamental.
- Departamentos o centros de responsabilidad que participen directamente en otras actividades que estén contempladas en los objetivos globales. Estos centros pueden formar parte o no de los de la actividad fundamental.

Cuadro No.44

Niveles de responsabilidad e indicadores de desempeño

Nivel del Actor Social	Responsabilidades	Indicador de Desempeño
SDD-DINNA	Define política	Cumplimiento de ejes estratégicos. Concordancia de los planes de actores sociales
	Elabora normas Propone estrategia	Define el sistema de seguimiento Elabora normas ajustadas al Plan Estratégico del SNDNA
	Propone estrategia	
Mesa Interinstitucional	Participa en la Formulación del PE	Nivel de coordinación con sus DNAs. Nivel de supervisión de la calidad de DNAs Nivel de participación de DNAs en el PE.
Instituciones Promotoras	Ejecutan y direccionan estrategias	Nivel de seguimiento y evaluación del servicio % de presupuesto destinado para DNA
DNA	Operan estrategias	Nro. De casos atendidos Nro. De casos derivados % de recursos Estado de la Infraestructura Grado de accesibilidad.
Usuario	Calificación del servicio	Grado de accesibilidad al servicio. Nro. De casos atendidos Nro. De casos derivados Nro. De casos con seguimiento Nro. De casos no resueltos

Fuente: Elaboración propia

Estos elementos garantizarán un nivel de descentralización que, como se ha descrito, necesitará un control más formalizado, pero este proceso dependerá en gran medida, del grado de formalización que permita la actividad fundamental.

El Sistema de Monitoreo y Evaluación Sectorial es una herramienta de gestión y rendición de cuentas sobre un conjunto de resultados estratégicos de los programas sociales a cargo del ente recto, en el marco de los lineamientos de política, objetivos y

funciones asignadas al SNDNA. Toma en cuenta el proceso de descentralización en marcha en el MIMDESS, su articulación con los subsistemas de información, seguimiento y evaluación del Sector MIMDES y de otras instituciones..

Este sistema establece una concatenación de los objetivos estratégicos con la estructura funcional programática que permite evaluar la ejecución de las metas, tal como se verá más adelante.

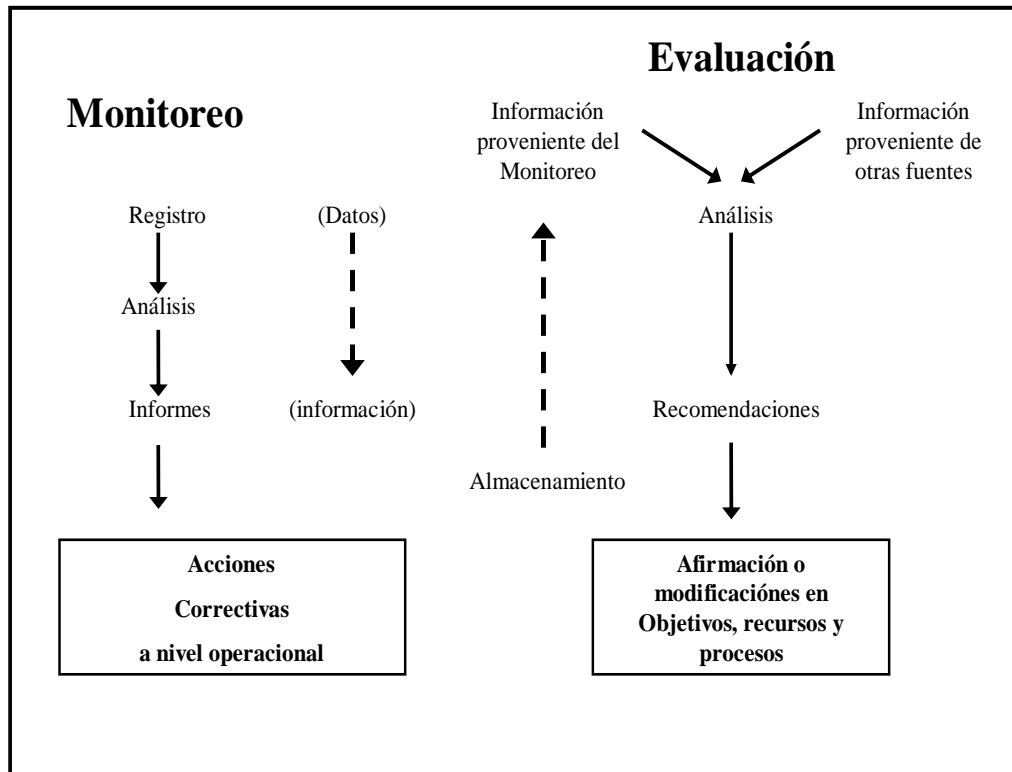
Cuadro No.45
Características del Sistema de Monitoreo y de Evaluación

SISTEMA DE INFORMACION	Tipos de información	Programas: <ul style="list-style-type: none"> • Estructura y diseño estándar • Contenido operativo : Medidas y datos Resultados Impactos
	Tratamiento de la información	Recojo Generación Transformación en indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • Cuantitativos • Cualitativos
JUICIO CRITICO	Juicio de valor	Criterios de valor: <ul style="list-style-type: none"> • Variables según evaluación • Objetivos finales relevancia especial Graduación: <ul style="list-style-type: none"> • Jerarquización de valores • Cumplimiento de estándares
	Interés práctico	Corregir desviaciones del programa <ul style="list-style-type: none"> • Concepción • Desarrollo • Ejecución final Contrastar resultados del programa <ul style="list-style-type: none"> • Esperados • Esperables

Fuente: Tomado de propuesta SDD-DINNA

Es necesario que en la implementación participen todos los actores sociales, pues son ellos los que reportarán la información y también se debe evaluar las etapas de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria porque es costoso pero se debería iniciar aunque con procedimientos manuales.

Gráfico No.46
RELACIÓN ENTRE MONITOREO Y EVALUACIÓN



FUENTE: PROCIANDINO – Procesos de Planeación, Seguimiento y Evaluación

Debemos tener cuidado de que ambas funciones no se traslapen o se mal entiendan porque a veces ese ha sido el motivo por el cual no se haya logrado hasta la fecha consolidar este sistema, a pesar de que el ente rector ha realizado varios esfuerzos en su implementación hace aproximadamente 10 años (2000).

4.6. Conclusiones y Recomendaciones.

4.6.1. Conclusiones

1. La carencia de una administración estratégica como herramienta de gestión para el ente rector del SNDNA, ha generado una falta de rumbo de las acciones realizadas por la SDD-DINNA del MIMDES, para poder orientar sus actividades y planes de coordinación y de normatividad esperadas por los demás actores sociales, generando una baja calidad del servicio de la DNA.
2. El SNDNA es un resultado complejo de interacción de diversas instituciones de la sociedad civil y el estado, que se relacionan entre sí mediante el vínculo común que es el servicio de atención de casos, promoción y prevención de los derechos de la niña, niño y adolescente vulnerados, mediante acciones extrajudiciales y a la fecha no ha sido consolidado ni desarrollado por el ente rector del MIMDES
3. Cada institución participante del SNDNA tiene planes, misión y visión propios, que no coordinan entre sí, lo que origina una escasa concertación de los actores sociales y sobre todo no está garantizando el efecto “sombra” del plan sobre los planes de cada uno de ellos.
4. El modelo organizacional que tiene el SNDNA, burocrático y de administración pública, no ha permitido la articulación de los actores sociales, pues no están definidos ni formalizados los canales de comunicación.
5. El ente rector no dispone de los recursos necesarios y de los canales de reporte en tiempo real del estado de situación de las DNAs, de su servicio y problemas, lo que origina que la SDD-DINNA tome decisiones basadas en aspectos externos y generales, pues no dispone de la información real de cada modelo de DNAs y de la zona geográfica en donde se encuentra ubicada.

4.6.2. Recomendaciones

1. Que la SDD-DINNA aplique los principios de administración estratégica en su manera de gestionar el SNDNA, lo cual será de inmediata aplicación porque existe una coordinación inicial a través de la Mesa Interinstitucional, en la que participan las Instituciones Promotoras del sistema. Es factible su aplicación porque no demanda presupuesto adicional, sino únicamente coordinaciones y reuniones de trabajo, y la autorización expresa, como el compromiso de la DINNA del MIMDES
2. Implementar el Balanced Score Card en la forma de planificar, pues esta herramienta facilita la concertación de los actores sociales y genera los indicadores que se requiere para evaluar el grado de avance del Plan. A su vez será fácil implementar en cada nivel los tableros de control, existiendo la matriz planteada en la presente investigación.
3. Implementar el diseño organizacional tipo redes, por ser aplicable para el SNDNA, que agrupa a instituciones externas al MIMDES. Esto permitirá diseñar los canales de coordinación más adecuados para agilizar la comunicación, originando un servicio eficiente y eficaz, pues el sistema no dispone de muchos recursos disponibles.
4. Implementar un Sistema Estratégico de la calidad, que permita definir claramente a los clientes y los procesos claves, de manera que se diseñen los puntos de control más eficaces para que el ente rector puede disponer de la información sobre el desempeño de sus unidades, generando indicadores en cada nivel organizacional y de servicio,

acorde con las especificaciones planteadas en las normativas legales vigentes.

BIBLIOGRAFIA

- ANDIA VALENCIA, Walte, *Gestión Pública, pauta para la aplicación de los Sistemas Administrativos*, 2da. Edición, Editorial CICE, Lima Perú, 2006.
- BATEMAN, S. Thomas S. y Scott A. SNELL, *Administración una ventaja competitiva*, 4ta. Edición- Mc Graw Hill, México, 2001.
- CHIAVENATO, Adalberto, *Administración en los Nuevos Tiempos*, McGraw-Hill Interamericana, Bogotá, 2002.
- DA SILVA, Reinaldo, *Teorías de la Administración*, International Thompson Editores, México, 2002.
- DAVID, Fred R., *Conceptos de Administración Estratégica*, Novena edición, Ed. Pearson, México, 2003.
- DESS Gregory G. y LUMPKIN G.T., *Dirección Estratégica*, McGraw-Hill / Interamericana de España, Madrid, 2003.
- FISHER, Laus P. *Réglementation et Perfomance des Cooperatives*, Annales de l'économie publique sociale, 2000, Vol. 71.
- FRED R., David *Conceptos de Administración Estratégica*, 9a. Edición, Editorial Pearson, México, 2003.
- GUTIÉRREZ PULIDO, Humberto y Román de la VARA SALAZAR, *Control estadístico de calidad y Seis Sigma*, McGraw-Hill Interamericana, México, 2004.
- HELLRIEGEL, JACKSON y SLOCUM, *Administración: un enfoque basado en competencias*, 9º Edición, Thomson Editores, México, 2002.
- HILL, Charles y JONES, Gareth, *Administración estratégica. Un enfoque integrado*, McGraw-Hill Interamericana Editores, sexta edición, México, 2005.
- KOONZ, Harold y Heins WEHRICH, *Administración una perspectiva global*, 12ª edición. Editorial Mc Graw Hill Interamericana, México, 2004.

LEÓN RAMÍREZ, Pedro, *Mejoramiento Continuo*, Procesos Virtuales, 2004.

MORRISEY, George, *El Pensamiento estratégico. Construya los cimientos de su planeación*, Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, Madrid, 1993.

SALONER Gartha, SHEPARD Andrea, PODOLNY Joel, *Administración Estratégica*, Editorial Limusa, México, 2005.

SCHERMERHORN, John R., *Administración*, 1ª edición, Editorial Limusa, México, 2003.

SERILLE Andrés, MARTINEZ Eduardo, *ISO 9000-2000 Calidad en los Servicios*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 2001.

THOMPSON, Arthur A. y STRICKLAND III, Arthur Jr., *Administración Estratégica* 13 a. edición, McGraw Hill/Interamericana Editores, 2004, México.

DAVID A M. AMS DE ,HOWARD E. BUTLER y ROBERT T. AMSDEN *Control Estadístico de Procesos para Servicios - Herramientas prácticas para la mejora continua de la calidad*. Panorama Editorial, 1993, México.